



Komisja
Europejska

Wstęp, wybór i opracowanie
Jan Barcz i Agnieszka Grzelak

Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2022-2023)

Problem praworządności w Polsce
w świetle orzecznictwa
Trybunału Sprawiedliwości UE
(2022–2023)

Problem praworządności w Polsce
w świetle orzecznictwa
Trybunału Sprawiedliwości UE
(2022–2023)

Wstęp, wybór i opracowanie
Jan Barcz i Agnieszka Grzelak



Warszawa 2024

Publikacja ta jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:
www.publications.europa.eu/pl

Recenzent
dr hab. Monika Domańska, prof. INP PAN

Opracowanie redakcyjne
Hanna Januszewska

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

Przygotowanie do druku, druk i oprawa
Dom Wydawniczy ELIPSA

Oddano do składu 30 IV 2024 r.
Przekazano do druku 19 VIII 2024 r.

Niniejsza publikacja jest bezpłatna.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji. Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska UE.

© Unia Europejska, 2024.

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.
Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji reguluje decyzja 2011/833/UE (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39).

Zmiana oryginalnego znaczenia lub przekazu niniejszego dokumentu jest niedozwolona.
Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikające z ponownego wykorzystania niniejszej publikacji.

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Jasna 14/16a
00-041 Warszawa
tel.: +48 22 556 89 89
faks: +48 22 556 89 98
e-mail: ec-poland@ec.europa.eu

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo Regionalne
ul. Widok 10
50-052 Wrocław
tel.: +48 71 324 09 09
faks: +48 71 344 17 08
e-mail: ec-wroclaw@ec.europa.eu



ec.europa.eu/polska



[/komisjaeuropejska](https://www.facebook.com/komisjaeuropejska)



[/EUinPL](https://twitter.com/EUinPL)

Print	ISBN 978-92-68-20380-4	doi: 10.2775/307512	JJ-09-24-682-PL-C
PDF	ISBN 978-92-68-20381-1	doi: 10.2775/536551	JJ-09-24-682-PL-N

SPIS TREŚCI

Noty biograficzne autorów	13
Lista autorów wszystkich czterech tomów	17
Wykaz akronimów	19
Słowo wstępne <i>Marek Safjan</i>	21
Wstęp <i>Jan Barcz</i> i <i>Agnieszka Grzelak</i>	25
CZĘŚĆ I. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	
Rozdział 1. <i>Dominika Ewa Harasimiuk, Małgorzata Kozak</i> Znaczenie art. 2 TUE dla prawa ochrony konkurencji – komentarz do wyroku Sądu (UE) w sprawie T-791/19 <i>Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej</i>	29
Dokument 1.1. Wyrok Sądu (dziesiąta izba w składzie powiększonym) z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 <i>Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej</i> , EU:T:2022:67 ...	39
Rozdział 2. <i>Andrzej Sakowicz</i> Europejski nakaz aresztowania a naruszenie niezależności systemu sądowiczego – wyrok TSUE w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU <i>X i Y przeciwko Openbaar Ministerie</i>	57
Dokument 2.1. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU <i>X i Y przeciwko Openbaar Ministerie</i> , EU:C:2022:100	69
Rozdział 3. <i>Mirosław Wróblewski</i> Sądowa kontrola procesu nominacyjnego sędziów – uwagi na tle wyroku TS o niedopuszczalności pytania prejudycjalnego w sprawie C-508/19 <i>M.F. przeciwko J.M.</i>	90
Dokument 3.1. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19 <i>M.F. przeciwko J.M.</i> , EU:C:2022:201	101

Rozdział 4. Barbara Grabowska-Moroz

Niezawisłość sędziowska w czasach kryzysu praworządności – wyrok TSUE w sprawie C-132/20 BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A. 119

Dokument 4.1.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 29 marca 2022 r.
w sprawie C-132/20 BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A., EU:C:2022:235 132

Rozdział 5. Jacek Barcik

Wyrok Trybunału (wielka izba) w sprawie C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej 159

Dokument 5.1.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 czerwca 2023 r.
w sprawie C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej,
EU:C:2023:442 193

Rozdział 6. Andrzej Sakowicz

Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych dokonane przez organ pozbawiony niezawisłości – wyrok TSUE w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20 Prokuratura Okręgowa w Warszawie przeciwko YP i in. oraz M.M. 272

Dokument 6.1.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 13 lipca 2023 r.
w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20 Prokuratura Okręgowa
w Warszawie przeciwko YP i in. oraz M.M., EU:C:2023:562 284

Rozdział 7. Anna Zawidzka-Łojek

Pojęcie niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy w rozumieniu prawa UE – wyrok w sprawie C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa 308

Dokument 7.1.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2023 r.
w sprawie C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa,
EU:C:2023:1015 319

Rozdział 8. Paweł Filipek

Skarga europejskich organizacji sędziowskich w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziów: połączone sprawy T-530/22 do T-533/22 Medel i inni przeciwko Radzie (w toku) 336

Dokument 8.1.

Skarga wniesiona w dniu 28 sierpnia 2022 r. – Medel/Rada
(Sprawa T-530/22) 357

Dokument 8.2.

Skarga wniesiona w dniu 27 lutego 2023 r. – Medel i in./Komisja
(Sprawa T-116/23) 359

Rozdział 9. Monika Kawczyńska**Egzekwowanie kar finansowych związanych z niewykonaniem****środków tymczasowych zarządzanych w postępowaniach przed TSUE****– perspektywa Polski** 361**Dokument 9.1.**Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 19 maja 2022 r.
w sprawie C-121/21 *R-RAP*, EU:C:2022:408..... 380**Dokument 9.2.**Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 21 kwietnia 2023 r.
w sprawie C-204/21 *R-RAP*, EU:C:2023:334..... 386**Dokument 9.3.**Skarga wniesiona w dniu 19 kwietnia 2022 r. – Polska/Komisja
(Sprawa T-200/22) 404**Dokument 9.4.**Skarga wniesiona w dniu 25 maja 2022 r. – Polska/Komisja
(Sprawa T-314/22) 405**Dokument 9.5.**Skarga wniesiona w dniu 22 grudnia 2022 r. – Polska/Komisja Europejska
(Sprawa T-830/22) 406**Dokument 9.6.**Skarga wniesiona w dniu 23 marca 2023 r. – Polska/Komisja Europejska
(Sprawa T-156/23) 407**Dokument 9.7.**Skarga wniesiona w dniu 16 października 2023 r. – Polska/Komisja
(Sprawa T-1033/23) 408**Rozdział 10. Jacek Skrzydło****Postępowanie w sprawie Lex Tusk** 410**Dokument 10.1.**

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 8 czerwca 2023 r. IP/23/3134 416

Rozdział 11. Agnieszka Grzelak**Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych naruszeń****praworządności w Rumunii i na Węgrzech w latach 2022–2023** 418**Dokument 11.1.**Postanowienie Trybunału (szósta izba) z dnia 7 listopada 2022 r.
w sprawach połączonych C-859/19, C-926/19 i C-929/19 *Postępowania karne*
przeciwko FX, CS, ND (C-859/19), *BR, CS, DT, EU, FV, GW* (C-926/19),
CD, CLD, GLO, SDC, PVV (C-929/19), EU:C:2022:878 430**Dokument 11.2.**Komunikat prasowy nr 76/23 w sprawie wyroku z 11 maja 2023 r.
w sprawie C-817/21 *R.I. przeciwko Inspeția Judiciară, N.L.*, EU:C:2023:391 455

Dokument 11.3.

Komunikat prasowy nr 129/23 w sprawie wyroku z 24 lipca 2023 r.
w sprawie C-107/23 PPU [Lin] *Postępowanie karne przeciwko C.I., C.O.,
K.A., L.N., S.P.*, EU:C:2023:606 457

Dokument 11.4.

Komunikat prasowy nr 137/23 w sprawie wyroku z 7 września 2023 r.
w sprawie C-216/21 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
YN przeciwko Consiliul Superior al Magistraturii*, EU:C:2023:628 460

Dokument 11.5.

Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 3 stycznia 2024 r.
w sprawie zastosowania procedury art. 7 w odniesieniu do Węgier 462

CZĘŚĆ II. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**Rozdział 12. Marcin Mrowicki**

Praworzędność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC w latach 2022–2023 465

Dokument 12.1.

Wyrok ETPC z 6 października 2022 r. w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce*,
nr 35599/20 502

Dokument 12.2.

Wyrok ETPC z 6 lipca 2023 r. w sprawie *Tuleya przeciwko Polsce*, nr 21181/19
i 51751/20 522

Dokument 12.3.

Wyrok ETPC z 24 października 2023 r. w sprawie *Pająk i inni przeciwko Polsce*,
nr 25226/18 543

Dokument 12.4.

Wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*,
nr 50849/21 554

Dokument 12.5.

Pismo MSZ z 14 grudnia 2023 r. skierowane do Komitetu Ministrów Rady Europy ... 580

CZĘŚĆ III. Wyczyny „Trybunału Konstytucyjnego”**Rozdział 13. Anna Wýrozumska**

„Trybunał Konstytucyjny” w błędnym kole swoich wyroków – lata 2022–2023 583

Dokument 13.1.

Komunikat prasowy w sprawie wyroku „Trybunału Konstytucyjnego”
z 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21 605

Dokument 13.2.

Ad vocem sędziogo Trybunału Konstytucyjnego Bartłomieja Sochańskiego
do zdań odrębnych do uzasadnienia wyroku K 3/21 611

Dokument 13.3.

Komunikat prasowy w sprawie wyroku „Trybunału Konstytucyjnego”
z 10 marca 2022 r. w sprawie K 7/21 613

Dokument 13.4.

Komunikat nt. wyroku „Trybunału Konstytucyjnego” z 11 grudnia 2023 r.
w sprawie K 8/21 616

CZĘŚĆ IV. Kontekst**Rozdział 14. *Agnieszka Doczekalska***

**Praworządność w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego
w latach 2022–2023** 621

Dokument 14.1.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r.
w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)) 634

Dokument 14.2.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2022 r.
w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE
dotyczących Polski i Węgier (2022/2647(RSP)) 639

Dokument 14.3.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r.
w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.
(2021/2180(INI)) 644

Dokument 14.4.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r.
w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia
polskiego krajowego planu odbudowy (RRF) (2022/2703(RSP)) 663

Dokument 14.5.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2023 r.
dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia
prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu
do oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego
(2023/2500(RSP)) 668

Dokument 14.6.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2022 r.
w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania
Odporności (2021/2251(INI)) 703

Dokument 14.7.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie
wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7
ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego
naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)) ... 726

Dokument 14.8.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2022 r.
w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących
praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości
oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności
(2022/2935(RSP)) 756

Dokument 14.9.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2023 r.
w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia,
w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu
i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej
(COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE)) 760

Dokument 14.10.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 marca 2023 r.
w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.
– Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej
(2022/2898(RSP)) 778

Dokument 14.11.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2023 r.
w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych
na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (2023/2691(RSP)) 787

Dokument 14.12.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2023 r.
w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce
(2023/2747(RSP)) 797

Dokument 14.13.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2023 r.
w sprawie wdrażania zasady pierwszeństwa prawa UE (2022/2143(INI)) 801

Dokument 14.14.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r.
w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów
(2022/2051(INL)) 808

Dokument 14.15.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2024 r.
w sprawie sytuacji na Węgrzech i zamrożonych środków unijnych
(2024/2512(RSP)) 810

Dokument 14.16.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r.
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r.
(2023/2113(INI)) 816

Rozdział 15. Justyna Łacny**Wyboista droga Polski przez kamienie milowe do krajowego planu odbudowy** 841**Rozdział 16.****Raporty w sprawie praworządności** 871**Dokument 16.1.**

Komisja Europejska. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r.

Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce 871

Dokument 16.2.

Komisja Europejska. Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.

Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce 914

CZĘŚĆ V. Refleksje sumujące**Rozdział 17. Stanisław Biernat****Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej** 961**Rozdział 18. Leszek Garlicki****Europejski Trybunał Praw Człowieka (2016–2023)** 983**Rozdział 19. Mirosław Wyrzykowski****Trybunał Konstytucyjny – podwójne samobójstwo** 997**Rozdział 20. Hanna Machińska****Sytuacja faktyczna i prawna dotycząca cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej. Propozycje rozwiązań** 1015**Rozdział 21. Jan Barcz****Na krawędzi Polexitu: Unia Europejska po ośmiu latach rządów PiS** 1025**CZĘŚĆ VI. Załączniki****Załącznik 1.**

Wolne Sądy. Raport 3000 dni bezprawia 1035

Załącznik 2.General report: *Revival of the Rule of Law* (Marek Safjan, Łukasz Gwozd) 1056**Załącznik 3.**

Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015–2023).

Problemy wybrane, Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa, wrzesień 2023 1094

Załącznik 4.

Sprawozdanie w sprawie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego (2022/2077(INI)). Parlament Europejski. Dokument z posiedzenia A9-0189/2023.22.5.2023	1119
--	------

Załącznik 5.

Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales. UN Human Rights Council. 21 April 2023	1148
--	------

Noty biograficzne autorów

Jacek Barcik – prof. dr hab., adwokat, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego. Ekspert krajowy odpowiedzialny za przeprowadzenie badań związanych ze stanem demokracji w Polsce (w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz stanowienia prawa) w ramach międzynarodowego projektu *Varieties of Democracy project*, realizowanego przez Uniwersytet w Göteborgu i finansowanego m.in. przez Komisję Europejską. Występował jako pełnomocnik w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jan Barcz – prof. dr hab., dyplomata – m.in. członek zespołu MSZ negocjującego traktaty polsko-niemieckie 1990–1991 i uczestniczącego w Konferencji „2 + 4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995–1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000–2001), emerytowany nauczyciel akademicki – wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe Direct* i Konferencji Ambasadorów RP. Członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności.

Stanisław Biernat – prof. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, długoletni kierownik Katedry Prawa Europejskiego UJ, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, wiceprezes Trybunału w latach 2010–2017, członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności, członek *Academia Europea*, *Jean Monnet Professor of European Law*, doktor h.c. Uniwersytetu w Jenie, członek Komitetu Nauk Prawnych PAN kilku kadencji, były wiceprezes Komitetu, członek-założyciel i pierwszy prezes Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego, były członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM, wieloletni wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Agnieszka Doczekalska – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Prawa UE Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, tłumaczka. Przedmiot jej badań obejmuje język prawny UE, przekład prawniczy oraz – w ramach projektu *COST Action „Language in the Human-Machine Era”* – wpływ nowych technologii na tworzenie i wykładnię prawa.

Paweł Filipek – dr nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Pracował w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jako przedstawicieli RPO występował przed TSUE, ETPC i Trybunałem Konstytucyjnym.

Leszek Garlicki – prof. dr hab., em. profesor Uniwersytetu Warszawskiego; doktor h.c. Uniwersytetu Gdańskiego (2017); profesor *Washington University in Saint Louis* (od 2017). W latach 1993–2001 sędzia Trybunału Konstytucyjnego; w latach 2002–2012 sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Visiting professor* na wielu uniwersytetach zagranicznych, autor bądź redaktor kilkuset publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, sądownictwa konstytucyjnego oraz ochrony praw człowieka, m.in. Komentarza do Konstytucji RP z 1997 r. oraz Komentarza do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Barbara Grabowska-Moroz – dr nauk prawnych, senior research fellow oraz dyrektorka *Rule of Law Clinic na Central European University Democracy Institute* (Budapeszt). W latach 2018–2021 pracowała jako postdoc researcher w projekcie RECONNECT na Uniwersytecie w Groningen (Holandia). W latach 2010–2018 prawniczka i koordynatorka projektów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (Warszawa, Polska).

Agnieszka Grzelak – dr hab., profesorka w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Od lutego 2024 r. Zastępczyni Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Autorka szeregu publikacji z zakresu prawa UE, w tym dotyczących praworządności i ochrony praw człowieka. Ekspertka administracji państwowej i organizacji pozarządowych.

Dominika Ewa Harasimiuk – dr nauk prawnych, pracownik badawczo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Stypendystka rządu francuskiego (2004–2005). Absolwentka *Centre Européen Universitaire, Université Nancy 2*. Członek stowarzyszeń: ILA, UCAES. Zainteresowania badawcze obejmują prawne aspekty obywatelstwa unijnego, europejskie i porównawcze prawo konstytucyjne, prawne zagadnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego, regulacyjne i etyczne aspekty dotyczące polityki rozwoju sztucznej inteligencji w UE.

Monika Kawczyńska – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwentka *International and European Legal Studies* na Uniwersytecie w Antwerpii oraz studiów LL.M. na Uniwersytecie w Leuven ze specjalizacją w zakresie prawa Unii Europejskiej, w latach 2008–2017 asystent sędziego w Trybunale Konstytucyjnym RP, radca prawny.

Małgorzata Kozak – radca prawna. Docteur en droit (2011). Jest adiunktką w Szkole Prawa Uniwersytetu w Utrechcie, koordynuje jako redaktorka zarządzająca *Utrecht Law Review*. Absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Sciences Sociales (Capitole) w Tuluzie i King’s College w Londynie. Stypendystka Rządu Francuskiego (2003–2004). Członkini Polskiego Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, Polskiego Stowarzyszenia Prawa UE oraz Concilium Civitas. Jej zainteresowania zawodowe

obejmują zarówno publiczne jak i prywatne stosowanie przepisów ochrony konkurencji Unii Europejskiej jak i krajowych, relacji między prawem konkurencji, a innymi obszarami prawa jak i niezależności organów regulacyjnych. Jej ostatnie badania dotyczą europejskich przepisów dotyczących mediów.

Justyna Łacny – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych w Politechnice Warszawskiej, ekspert w Biurze Ekspertyz i Ocen Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu.

Hanna Machińska – doktor nauk prawnych, nauczycielka akademicka (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego). W latach 1991–2017 dyrektorka Biura Rady Europy w Warszawie. W latach 2017–2022 zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich. Odwołana mimo protestu kilkudziesięciu organizacji pozarządowych. Członkini Rady Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Rady Fundacji im. Stefana Batorego. W ostatnich latach zaangażowana w ochronę praw człowieka w związku z kryzysem humanitarnym na pograniczu polsko-białoruskim.

Marcin Mrowicki – dr nauk prawnych, adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, sekretarz w Międzyresortowym Zespole ds. przywracania praworządności i porządku konstytucyjnego. W latach 2012–2016 prawnik w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, a w latach 2016–2024 prawnik w Zespole Prawa Karnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Marek Safjan – prof. dr hab., emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego (w latach 1994–1997 prorektor), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1996–2006), od 1997 r. jego prezes; sędzia w Trybunale Sprawiedliwości UE (2009–2024). Liczne publikacje w zakresie prawa cywilnego, prawa medycznego i prawa europejskiego.

Andrzej Sakowicz – prof. dr hab., profesor w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu w Białymstoku. Zajmuje się problematyką prawa karnego procesowego, prawa karnego materialnego, a zwłaszcza ochroną praw człowieka w procesie karnym, współpracą w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej, środkami karnymi, zbiegiem odpowiedzialności karnej i administracyjnymi, odpowiedzialnością konstytucyjną. Kilkukrotny stypendysta Towarzystwa im. Maxa Plancka, Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Członek Komitetu Nauk Prawnych PAN – kadencja 2024–2027.

Jacek Skrzydło – dr hab., profesor UŁ, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego UŁ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. Specjalizuje się w problematyce prawa praw człowieka oraz w amerykańskim prawie federalnym (ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawnoporównawczych). Od 1997 roku wykonuje zawód adwokata, zajmując się prawem podatkowym i gospodarczym.

Mirosław Wróblewski – radca prawny, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, w latach 2007–2023 dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w latach 2012–2017 członek zarządu Agencji Praw Podstawowych UE, w latach 2019–2024 członek zarządu *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI), w latach 2016–2022 członek Komisji Praw Człowieka przy Krajowej Izbie Radców Prawnych, 2022–2024 przewodniczący tej Komisji.

Mirosław Wyrzykowski – emerytowany profesor UW, profesor Institute Suisse de Droit Compare (Lozanna) 1990–1995, dziekan WPiA UW 1999–2001, wykładowca Central European University (1998–2010), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (2001–2010) w st. spoczynku, członek Rady Legislacyjnej, członek i przewodniczący (2011–2015) Komitetu Nauk Prawnych PAN, członek i wiceprzewodniczący European Commission against Racism and Intolerance Rady Europy, członek Panelu 255 Unii Europejskiej (2016–2022).

Anna Wyrozumska – prof. dr hab., członkini Komitetu Nauk Prawnych PAN, przewodnicząca Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych. Emerytowana profesorka Uniwersytetu Łódzkiego, była m.in. członkinią Rady Legislacyjnej przy Premierze (2010–2018), sędzią *ad hoc* w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, koncyliatorem i członkiem Biura Trybunału Koncyliacyjno-Arbitrażowego OBWE, dyrektorem koordynacyjnym Departamentu Prawno-Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (2000–2001).

Anna Zawidzka-Łojek – dr hab., profesorka Uniwersytetu Warszawskiego, kierowniczka Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji UW.

Wykaz autorów wszystkich czterech tomów

(szczegółowe notki biograficzne są zamieszczone w poszczególnych tomach)

Jacek Barcik

Jan Barcz

Stanisław Biernat

Piotr Bogdanowicz

Agnieszka Doczekalska

Paweł Filipek

Agnieszka Frąckowiak-Adamska

Leszek Garlicki

Barbara Grabowska-Moroz

Agnieszka Grzelak

Robert Grzeszczak

Dominika Ewa Harasimiuk

Małgorzata Kozak

Monika Krawczyńska

Jerzy Kranz

Justyna Łacny

Hanna Machińska

Marcin Mrowicki

Artur Nowak-Far

Magdalena Porzeżyńska

Marek Safjan

Andrzej Sakowicz

Jacek Skrzydło

Rafał Szyndlauer

Jan Truszczyński

Cezary Węgliński

Mateusz Woźniński

Anna Wójcik

Mirosław Wróblewski

Anna Wyzomska

Mirosław Wyrzykowski

Anna Zawidzka-Łojek

Wykaz akronimów

- APP – Agencja Praw Podstawowych
- CCBE – Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych (*Council of Bars and Law Societies of Europe*)
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- EKPC – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
- EMS – Europejski Mechanizm Stabilności
- ENA – Europejski Nakaz Aresztowania
- ENCJ – Europejska Sieć Rad Sądowniczych (*European Network of Councils for the Judiciary*)
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- GRECO – Grupa Państwo Przeciwko Korupcji (*The Group of States against Corruption*)
- JAE – Jednolity Akt Europejski (*Single European Act*)
- KE – Komisja Europejska
- KNZ – Karta Narodów Zjednoczonych
- KPP – Karta praw podstawowych
- NATO – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organisation*)
- OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PE	– Parlament Europejski
PiP	– Państwo i Prawo
PWBiS	– Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
QMV	– głosowanie większością kwalifikowaną (<i>qualified majority voting</i>)
RB ONZ	– Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych
RG	– Rzecznik Generalny
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd UE, SUE)
SN	– Sąd Najwyższy
SUE	– Sąd Unii Europejskiej (uprzednio Sąd Pierwszej Instancji, SPI)
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
VIS	– Wizowy System Informacyjny (<i>Visa Information System</i>)
WE	– w zależności od kontekstu: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie

Słowo wstępne

Kolejny, IV tom serii zatytułowanej *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* obejmuje dokumenty z lat 2022–2023, zarówno orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, jak i inne ważne dokumenty zawierające istotne wypowiedzi i stanowiska różnorodnych instytucji oraz gremiów (środowisk) – zarówno na szczeblu międzynarodowym, przede wszystkim europejskim oraz krajowym, odnoszące się do kluczowych zagadnień kryzysu rządów prawa, jeszcze z okresu bezpośrednio poprzedzającego zmianę formacji politycznej w Polsce. Idea zaprezentowania tej niezwykle bogatej i zróżnicowanej dokumentacji jest ważna z wielu powodów.

Po pierwsze, opracowanie stanowi prawdziwe świadectwo czasów, które – można mieć nadzieję – minęły i nie powtórzą się.

Po drugie, takie świadectwo jest potrzebne nie tylko dlatego by stanowiło swoistą przestrożę na przyszłość, ale aby umożliwić lepsze rozumienie przyczyn kryzysu państwa prawa, a także tego, w jaki sposób w porę ujawnić pojawiające się ryzyko i zagrożenie.

Po trzecie, ma ono pomóc w dostrzeżeniu różnego oblicza deformacji rządów prawa, obejmującej przecież nie tylko kryzys wymiaru sprawiedliwości, ale także wiele innych aspektów, które bezpośrednio lub pośrednio są jego następstwem – takie jak ograniczenie ochrony praw i wolności jednostek, zwiększenie represyjności prawa, podejście do praw mniejszości oraz systematyczne naruszanie praw uchodźców, czego dowodem jest dramatyczna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej.

To właśnie owo zróżnicowanie postaci, w jakich przejawia się niszczenie państwa zdecydowało o tym, że wybór dokumentów prezentowanych w czwartym tonie nie jest w konsekwencji ograniczony do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE czy do orzecznictwa strasburskiego Trybunału Praw Człowieka w kwestiach związanych przede wszystkim z niezależnością sądownictwa, ale obejmuje także inne dokumenty odnoszące się m.in. do problemów inwigilacji jednostek poprzez stosowanie nielegalnych metod, sytuacji prawnej i faktycznej uchodźców, niewykonywania wyroków sądowych, pewnych aspektów polityki zagranicznej, a także problemu nieprzestrzegania międzynarodowych traktatów.

Obok orzeczeń sądowych odnajdujemy więc w IV tomie dokumenty związane z aktywnością komisji śledczej Parlamentu Europejskiego do spraw Pegasus, a także

stanowisko zawarte w deklaracji z Reykjavíku z 2023 r. w sprawie wspólnych wartości łączących państwa Rady Europy, specjalny Raport Rady Praw Człowieka ONZ o respektowaniu praw podstawowych wobec uchodźców, a także dokumenty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o sytuacji na granicy polsko-białoruskiej oraz stanowisko Konferencji Ambasadorów RP. Publikowany jest także raport generalny na temat rządów prawa przygotowany na Światowy Kongres Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego w Asuncion w listopadzie 2022 r., który zawiera syntezę 26 raportów krajowych, prezentujących sytuację w wielu systemach prawnych, a także stanowiska organizacji międzynarodowych, a mianowicie Unii Europejskiej, Rady Europy (Komisji Weneckiej), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Ogromną wartością i zaletą tego tomu są oczywiście komentarze towarzyszące prezentowanym dokumentom, a więc autorskie analizy i refleksje, pozwalające na lepsze rozumienie poszczególnych aspektów kryzysu państwa prawa i ich wzajemne związki, konsekwencje prawne wynikające z rozstrzygnięć sądowych, w tym także z ich niewykonywania, a także wyzwania, które stawia przed nami proces przywracania praworządności w Polsce i powrotu naszego kraju do należnego mu miejsca w Unii Europejskiej.

Tom ten jest zwięźczeniem serii stanowiącej, o czym jestem mocno przekonany, kompendium wiedzy niezbędnej nam dzisiaj w państwie odbudowującym struktury i mechanizmy państwa prawa, aby odpowiedzieć na pytania: jak to robić aby efektywnie powracać na ścieżkę praworządności?, w których segmentach pojawia się największe zagrożenie?, gdzie tkwią najbardziej „zdeformowane mechanizmy” niszczące państwo prawa?

Dokumentacja zawarta we wszystkich czterech tomach określa w pewnym sensie ramy, w których przebiegać powinien proces rekonstrukcji rządów prawa, prezentuje ona bowiem pełny w zasadzie „katalog” problemów i zagadnień, które zostały zidentyfikowane w okresie ostatnich ośmiu lat jako przejaw procesów deformujących podstawowe instrumenty ustrojowe, gwarantowane w Konstytucji RP.

Na tle lektury tej publikacji wyłania się ogromnie istotna, by nie powiedzieć decydująca, rola orzecznictwa sądów europejskich, które bardzo konsekwentnie budowały standard wspólnych wartości, w oparciu o pogłębioną, krytyczną analizę rozwiązań prawnych przyjmowanych w tym okresie w Polsce, a także z szerokim uwzględnieniem kontekstu prawnopolitycznego, w którym następowało wprowadzanie „reform” tzw. dobrej zmiany.

Jednym z podstawowych wyzwań stojących dzisiaj przed osobami odpowiedzialnymi za restytucję państwa prawa jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób, przy mocy jakich metod implementować bogate i rozwinięte orzecznictwo (zwłaszcza sądów europejskich) w tych sprawach. Coraz bardziej pilne i konieczne staje się rozstrzygnięcie, jakiego rodzaju konkretne skutki prawne wynikają z tego orzecznictwa, które z nich mają charakter bezpośredni i wywołują zmianę stanu prawnego w systemie krajowym, a które z nich dla swojego wprowadzenia wymagają koniecznych interwencji ustawodawczych, a być może także zmian konstytucyjnych. Dlatego też

należy w tym kontekście uznać za kluczowy problem dotyczący rozumienia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, wokół której, co można z pewnym zdumieniem skonstatować, pojawiają się nieustannie nieporozumienia i kontrowersje. Szczególnym przykładem takiego podejścia jest kierunek interpretacji przyjętej w orzecznictwie „Trybunału Konstytucyjnego”, kierowanego przez panią Julię Przyłębską, które przeciwstawia koncepcję tożsamości konstytucyjnej – zasadom generalnym i aksjologii wyrażonej w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, a zwłaszcza w art. 2 TUE. Kwestia ta znajduje odzwierciedlenie zarówno w obecnym (zob. rozdz. 3 i 4), jak i w poprzednich tomach serii.

Bogata dokumentacja zawarta w obecnym, jak i we wcześniej publikowanych tomach jest także w jakimś stopniu obrazem przebudzenia się społeczeństwa obywatelskiego, jego coraz większej aktywności w obronie podstawowych zasad i wartości państwa prawa. Należy więc z uznaniem przyjąć koncepcję publikacji w poszczególnych tomach, także w obecnym, dokumentów i opracowań zawierających lub omawiających stanowisko różnorodnych organizacji i środowisk takich m.in. jak Stowarzyszenie Iustitia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Grupa Granica, Konferencja Ambasadorów RP.

Najważniejszym przesłaniem publikacji wydaje się jednak wyraźne udokumentowanie tezy, w oparciu o szeroki wachlarz źródeł międzynarodowych i krajowych, że koncepcja ustroju opartego o zasadę rządów prawa, której przywrócenie jest dzisiaj pilnym zadaniem naszego społeczeństwa, nie jest luźną ideą, która może być poddana dowolnej interpretacji i kształtowana zgodnie z arbitralnym upodobaniem jakiejś aktualnie rządzącej formacji, ale stanowi konstrukcję ustrojową o jasno określonych składnikach, co do której istnieje na poziomie międzynarodowym, w tym przede wszystkim na szczeblu europejskim, pełny ustalony historycznie konsensus, potwierdzony gwarancjami zawartymi w traktatach międzynarodowych i w orzecznictwie sądowym. I to tak właśnie rozumiana zasada rządów prawa powinna dostatecznie mocno legitymizować podejmowane działania na rzecz odbudowania praworządności.

Wstęp

Niniejszy tom (IV) finalizuje serię poświęconą narastaniu w Polsce niepraworządności w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy (w latach 2015–2023). Pierwszy tom tej serii obejmował wybór dokumentów Komisji Europejskiej z okresu tzw. dialogu politycznego z rządem PiS oraz dokumentów opublikowanych przez wiodące organy międzynarodowe zajmujące się praworządnością i ochroną praw podstawowych (zwłaszcza Komisji Weneckiej). Wybór dokumentów poprzedzony był naświetleniem pojęcia praworządności w ujęciu prawa UE, omówieniem głównych problemów, jakie poruszane były podczas tzw. dialogu politycznego oraz analizą tych problemów w świetle polskiej Konstytucji.

Kolejne dwa tomy (tom II i III składający się z dwóch ksiąg), koncentrują się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym problemów wynikających z narastającej niepraworządności w Polsce. Mają one stałą strukturę: w pierwszej kolejności zamieszczone były orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości poprzedzone glosami, następnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (również poprzedzone glosami), a w dalszej kolejności omawiane była działalność „Trybunału Konstytucyjnego” związana z orzecznictwem TSUE i ETPC oraz „kontekst”. Pod tym tytułem mieści się analiza innych problemów, które uznaliśmy za istotne w związku z tematem wiodącym niniejszego tomu – na przykład stanowisko Parlamentu Europejskiego wyrażane w licznych rezolucjach, uruchomienie systemu sporządzania rocznych sprawozdań ze stanu przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie UE, czy ustanowienie mechanizmu warunkowości. W każdym z tomów niniejszej serii ostatnia część – załączniki – obejmuje dokumenty instytucji i organizacji krajowych oraz międzynarodowych odnoszące się do kwestii nieprzestrzegania praworządności w Polsce. W tomie III znalazły się wśród załączników trudno dostępne dokumenty Rzecznika Praw Obywatelskich, sporządzone w związku z postępowaniami przez TSUE i ETPC.

Tom I**Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017**

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/6939>

Tom II**Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2018–2020)**

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6fba7d20-f1da-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-pl>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>

Tom III (dwie księgi)**Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2021)**

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>

Tom IV**Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2022–2023)**

Podkreślić też należy, że pomysł powyższego projektu zrodził się podczas prac nad dwiema książkami, wydanymi w roku 2018: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE* (pod redakcją naukową J. Barcza i A. Zawidzkiej-Łojek) (autorami rozdziałów byli również: M. Prawda, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, A. Grzelak) i *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (pod redakcją naukową J. Barcza i A. Zawidzkiej-Łojek) (autorami rozdziałów byli również: P. Bogdanowicz, M. Taborowski, A. Frąckowiak-Adamska, A. Grzelak).

Niniejszy tom IV, obejmujący lata 2022–2023, ma podobną strukturę.

W pierwszej części tomu przedstawione są najważniejsze wyroki Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się w szczególności do kwestii niezawisłości sędziowskiej, jako kluczowego elementu praworządności. Autorzy (w kolejności rozdziałów: Małgorzata Kozak i Dominika Harasimiuk, Andrzej Sakowicz, Mirosław Wróblewski, Barbara Grabowska-Moroz, Jacek Barcik, Anna Zawidzka-Łojek, Paweł Filipek, Monika Kawczyńska, Jacek Skrzydło, Agnieszka Grzelak) zostali poproszeni o skomentowanie tych wyroków, które uznaliśmy za najbardziej kluczowe dla oceny sytuacji w Polsce. Warto zwrócić szczególną uwagę na wyrok Sądu, który pierwotnie nie wydawał się powiązany z problemami wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a jednak

stanowi istotne rozwinięcie linii orzeczniczej dotyczącej wpływu kryzysu praworządności w Polsce na stosowanie zasady wzajemnego zaufania (sprawa T-791/19 Sped Pro). Osobny rozdział – podobnie jak w poprzednich tomach – poświęcony został sytuacji w Rumunii i na Węgrzech. Kontynuacją rozważań poświęconych środkom tymczasowym TSUE, które zamieszczone były w poprzednich tomach, jest rozdział dotyczący egzekwowania kar nałożonych w tych postępowaniach. Zdecydowaliśmy się również odnieść do problemu uchwalonej w kwietniu 2023 r. ustawy zwanej publicystycznie Lex Tusk, jako że był to akt prawny wpisujący się w praktykę kreowania w latach 2015–2023 regulacji prawnych niekonstytucyjnych i/lub sprzecznych z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski.

W części drugiej tomu Marcin Mrowicki omówił najważniejsze wyroki Trybunału Praw Człowieka z lat 2022–2023, dotyczące w szczególności statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (sprawa Tuleya p. Polsce), skargi nadzwyczajnej wykorzystywanej instrumentalnie przez rządzących (sprawa Wałęsa p. Polsce), dostępu do sądu w kontekście postępowania w KRS i stanu spoczynku sędziów (sprawa Pająk i in. p. Polsce), zawieszenia sędziego w kontekście naruszenia jego prawa do prywatności (sprawa Juszczyżyn p. Polsce). Do rozdziału dołączona została również tabela przedstawiająca sprawy będące przedmiotem postępowania przed ETPC (tabela komunikacji). Tabela ta uzmysławia, ile tego rodzaju postępowań, dotyczących w szczególności art. 6 ust. 1 EKPC, zostało wniesionych do ETPC i zakomunikowanych rządowi polskiemu.

Część trzecia tomu dotyczy działań „Trybunału Konstytucyjnego”. Zamieszczony w tej części rozdział 13 napisany został przez Annę Wyrozumską i stanowi kontynuację rozdziału 9 zawartego w księdze pierwszej tomu III. Zawarta w tych rozdziałach analiza pokazuje stopień regresu myśli prawniczej, jaki stał się udziałem sędziów „Trybunału Konstytucyjnego” wybranych przez rządzącą większość PiS-u, stawiając pod znakiem zapytania fundamentalne zasady działania Unii Europejskiej. Rzecz jednak w tym, że nie były to jedynie prawnicze ekscesy grupy osób, lecz działania, które wielu komentatorów życia publicznego określało jako „prawny exit” Polski z Unii, a – w przypadku przedłużenia się tego stanu – niosłyby poważne polityczne ryzyko wyjścia Polski ze struktur zjednoczonej Europy.

Część czwarta tomu („Kontekst”) zawiera – jak już wspomniano – analizę innych problemów, które uznaliśmy za istotne w związku z tematem wiodącym. Na pierwszym miejscu znajduje się analiza rezolucji Parlamentu Europejskiego, który zajmował stanowisko we wszystkich zasadniczych kwestiach związanych z nieprzebrnięciem szeroko rozumianej zasady praworządności, w tym zwłaszcza praw podstawowych. Podobnie jak w poprzednim tomie, autorką tej analizy jest Agnieszka Doczekalska. W części tej przedstawiono raporty roczne Komisji Europejskiej w sprawie praworządności (części dotyczące Polski) za lata 2022 i 2023. Natomiast działanie mechanizmu warunkowości przedstawiła Justyna Łacny, która w poprzednim tomie szczegółowo analizowała ustanowienie podstaw prawnych tego mechanizmu.

Nową częścią w niniejszym tomie – w porównaniu z poprzednimi tomami – jest część piąta („Refleksje sumujące”). Zawarte w tej części rozdziały są próbą podsu-

mowania zmian, jakie nastąpiły w następstwie niepraworządnych działań Zjednoczonej Prawicy w Polsce oraz rządów Viktora Orbána na Węgrzech: w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE (Stanisław Biernat), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Leszek Garlicki) oraz upolitycznionego „Trybunału Konstytucyjnego” w Polsce (Mirosław Wyrzykowski). Ze względu na wagę sprawy, odrębny rozdział poświęcono (Hanna Machińska) narastającemu konfliktowi na pograniczu polsko-białoruskim.

Część ta ukazuje zarazem skalę problemów, z jakimi skonfrontowana została sama Unia Europejska (rozdział Jana Barcza). Generalny wniosek jest z jednej strony pozytywny – w odpowiedzi na naruszenia zasady państwa prawnego, w orzecznictwie i praktyce działania Unii skonsolidował i rozwinął się unijny standard praworządności. Z drugiej natomiast strony kryzys praworządności w Polsce w okresie rządów PiS oraz Viktora Orbána na Węgrzech ukazał ograniczoną efektywność procedur unijnych i zachowawczą postawę wielu państw członkowskich UE (zwłaszcza w świetle procedury art. 7 TUE): procedury te nie były w stanie zapobiec pogłębianiu się stanu niepraworządności w obu tych państwach, a w Polsce kres tej negatywnej tendencji położyła dopiero mobilizacja społeczna wyborców, którzy okazali swój sprzeciw wobec wprowadzanych zmian w wyborach 15 października 2023 r.

Niemniej jednak docenić należy skonsolidowanie standardu praworządności w orzecznictwie TSUE i ETPC: standard ten stanowi obecnie nieoceniony „punkt odniesienia” w procesie przywracania w Polsce poszanowania zasad demokratycznego państwa prawnego, szczególnie w obliczu obsadzenia instytucji państwowych przez osoby pochodzące z politycznej nominacji Zjednoczonej Prawicy i obniżenia standardów, do jakiego doprowadziły instytucje państwowe, które powinny stać na straży praworządności, „reformy” wprowadzone przez obóz polityczny PiS.

Praca nad przygotowaniem całej serii czterech tomów objęła w zasadzie osiem lat rządów Zjednoczonej Prawicy. Wymagała systematyczności, skrupulatności, wiedzy prawniczej, a przede wszystkim odwagi naukowej i cywilnej. W przygotowaniu tej serii wzięło udział kilkudziesięciu naukowców z ośrodków naukowych w całej Polsce (lista autorów została zamieszczona odrębnie). Należy im się ze strony redaktorów naukowych serii uznanie i podziękowanie. Zdobyta podczas tych prac wiedza i doświadczenie mogą być obecnie pomocne w toku przywracania w Polsce poszanowania dla zasady praworządności.

Na koniec chcielibyśmy również wyrazić podziękowanie i uznanie dla Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce za współdziałanie i wsparcie w toku przygotowania poszczególnych tomów niniejszej publikacji.

Jan Barcz i Agnieszka Grzelak

Warszawa, w marcu 2024 roku

CZEŚĆ I.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Dominika Ewa Harasimiuk

ORCID: 0000-0002-8184-7865

Małgorzata Kozak

ORCID: 0000-0001-8161-0529

Rozdział 1

Znaczenie art. 2 TUE dla prawa ochrony konkurencji – komentarz do wyroku Sądu (UE) w sprawie T-791/19 *Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej*

1.1. Wprowadzenie

W ostatnich latach, temat praworządności i interpretacji art. 19 TUE zdominował orzecznictwo¹ Trybunału Sprawiedliwości UE, w szczególności w odniesieniu do Polski. Wyrok w sprawie *Sped-Pro p. Komisji* wpisuje się w ten trend i zwraca uwagę na znaczenie praworządności dla jednolitego rynku UE, podkreślając wpływ, jaki uchybienia praworządności w państwie członkowskim mogą mieć na działanie organów ochrony konkurencji. Sąd UE zaadaptował test zastosowany przez TS w sprawie LM² do postępowań w sprawie ochrony konkurencji, wskazując na znaczenie niezależności krajowych organów konkurencji w zapewnieniu ochrony praw skarżących. Niniejsza glosa ma na celu analizę owego wyroku w kontekście trzech fundamentalnych wartości dla porządku prawnego UE: praworządności, skutecznej ochrony prawnej oraz wzajemnego zaufania, a także zbadanie, jak Sąd UE zastosował test LM w odniesieniu do prawa konkurencji UE.

¹ Wyrok Sądu (UE) z 9.02.2022 r. w sprawie T-791/19, *Sped-Pro S.A. p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2022:67.

² Wyrok TSUE z 25.07.2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586.

1.2. Fakty w sprawie

Sped-Pro S.A., spedytor z Warszawy, złożyła skargę do Komisji Europejskiej przeciwko PKP Cargo S.A., kontrolowanej przez państwo polskie, która świadczy usługi kolejowe. Skarżąca argumentowała, że PKP Cargo nadużywa swojej pozycji dominującej na polskim rynku kolejowych przewozów towarowych, odmawiając zawarcia z nią wieloletniej umowy o współpracy na warunkach rynkowych. Po serii korespondencji i spotkań między skarżącą a Komisją, ta ostatnia postanowiła odrzucić skargę. Jako powód podano, że to polski organ ochrony konkurencji, czyli Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jest właściwy do rozpatrzenia tej sprawy (ang. *well placed*).

Sped-Pro S.A. złożyła skargę do Sądu UE w dniu 15 listopada 2019 r. Sąd pozwolił Polsce na udział w sprawie jako interwenienta wspierającego argumenty Komisji. Sped-Pro S.A. wносиła o unieważnienie decyzji Komisji.

Skarżąca przedstawiła trzy główne zarzuty. Pierwszy dotyczył dwóch kwestii: naruszenia jej praw do rozpatrzenia sprawy w odpowiednim czasie oraz niewłaściwym uzasadnieniu kontestowanej decyzji. Drugi odnosił się do naruszenia zasady państwa prawnego w Polsce. Trzeci argument koncentrował się na interesie Unii Europejskiej w kontynuacji rozpatrywania skargi skierowanej do Komisji.

Sąd w pierwszej kolejności rozpatrzył część pierwszą zarzutu pierwszego, następnie zarzut trzeci i wreszcie łącznie zarzut drugi i część drugą zarzutu pierwszego.

Zarzut drugi i części druga zarzutu pierwszego, dotyczyły poszanowania zasady państwa prawnego w Polsce i te są przedmiotem tej glosy.

W kontekście kwestii praworządności w Polsce, skarżąca zwróciła uwagę, że Komisja naruszyła jej prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 2 TUE w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. W tym względzie podnosiła ona, że Komisja była właściwa do rozpatrzenia skargi, jeśli się weźmie pod uwagę systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce, a zwłaszcza brak niezależności polskiego organu ochrony konkurencji i niezawisłości sądów krajowych właściwych w tym zakresie.

Strona skarżąca argumentowała, że polski organ zajmujący się ochroną konkurencji był pod wpływem władzy wykonawczej. Dodatkowo, podkreśliła, że polskie sądy, mające kontrolować legalność decyzji tego organu, mogły nie być całkowicie niezależne. Sped-Pro wskazała na pewne dowody i okoliczności, które mogłyby potwierdzić jej obawy. Podnosiła też, że Komisja nie oceniła prawidłowo tych argumentów w swojej decyzji.

Z kolei Komisja i Polska kwestionowały te zarzuty. Komisja w swojej decyzji odniosła się do wyroku z 2018 r. w sprawie *LM* dotyczącego systemu sądownictwa w kontekście europejskich nakazów aresztowania. Polska miała jednak zastrzeżenia co do stosowania tego wyroku w obecnej sprawie, ponieważ dotyczy on współpracy sądowej w sprawach karnych, a nie współpracy w sprawach ochrony konkurencji. Stąd, podstawową kwestią było zastosowanie wniosków z tego wyroku do obecnej sprawy.

1.3. Argumenty Sądu

Sąd zaznaczył, że chociaż istnieją różnice między omawianymi przypadkami, pewne wnioski z wyroku w sprawie *LM* mogą być odpowiednie dla określenia właściwego organu ochrony konkurencji w kontekście skargi dotyczącej naruszenia przepisów konkurencji. Sąd podkreślił, że każde państwo członkowskie dzieli z innymi państwami członkowskimi wspólne wartości (art. 2 TUE), w tym praworządność. Istnieje wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, że te wartości będą uznawane i że prawo Unii będzie przestrzegane.

W kontekście art. 101 i 102 TFUE, podobne założenie dotyczy relacji między Komisją, krajowymi organami ochrony konkurencji i sądami krajowymi, które mają równoległe kompetencje do ich stosowania. Przepisy te mają bezpośredni wpływ na relacje między jednostkami i przyznają im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić. Stąd, współpraca w tej dziedzinie opiera się na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy i jest ściśle zdefiniowana w rozporządzeniu nr 1/2003³. Dodatkowo, państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne stosowanie tych przepisów i zapewnić niezależność i bezstronność swoich organów ochrony konkurencji.

W przypadku gdy naruszenia dotyczą głównie jednego państwa członkowskiego i jeśli postępowania zostały zainicjowane przed krajowymi sądami lub organami tego państwa, Komisja ma prawo odrzucić skargę ze względu na brak interesu Unii, ale musi upewnić się, że prawa osoby składającej skargę będą odpowiednio chronione na szczeblu krajowym. Prawo do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem jest kluczowe dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Sądy krajowe muszą kontrolować zgodność z prawem decyzji krajowych organów ochrony konkurencji i stosować bezpośrednio te przepisy.

Z powyższych rozważań wynika, że przestrzeganie wymogów państwa prawnego jest kluczowe dla określenia organu ochrony konkurencji odpowiedniego do rozpatrzenia skargi. W tym kontekście, Komisja mogła odnieść się do wcześniejszego orzeczenia TS dotyczącego nieprawidłowości w systemie sądownictwa.

Skarżąca podnosiła argumenty mające na celu wykazanie systemowych nieprawidłowości w Polsce, które mogłyby zagrozić niezależności organu ochrony konkurencji oraz sądów. Komisja odrzuciła te argumenty, uznając je za nieoparte dowodami. Sąd uznał, że Skarżąca przedstawiła szereg poszlak i informacji w toku postępowania administracyjnego wskazujących na brak niezależności polskiego organu ochrony konkurencji, w tym fakt, że PKP Cargo jest kontrolowana przez państwo, a Prezes UOKiK jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Skarżąca wskazała również na przeszłe decyzje organu ochrony konkurencji w stosunku do PKP Cargo, które jej zdaniem były pobłażliwe i nieefektywne. Skarżąca argumentowała też, że sądy krajowe właściwe w dziedzinie prawa konkurencji nie były w stanie zaradzić tym nieprawidłowościom. W odpowiedzi, Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.Urz. UE L1, 4.1.2003, s. 1–25.

argumenty skarżącej są jedynie niepopartymi dowodami domniemaniami. W związku z tym, skarżąca twierdziła, że Komisja nie zbadała w sposób konkretny i dokładny jej argumentów, co uniemożliwiło jej skuteczne odwołanie się od decyzji, a Sądowi skuteczną kontrolę zgodności tej decyzji z prawem.

Sąd odnosząc się do argumentów skarżącej, bezpośrednio odwołał się do zasady wzajemnego zaufania. Wskazał, że rozproszony system kompetencji charakteryzuje się obowiązkiem lojalnej współpracy pomiędzy Komisją, organami ochrony konkurencji państw członkowskich i sądami krajowymi i opiera się na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, „które zobowiązują każdy z tych organów i sądów do uznania, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, że wszystkie pozostałe organy i sądy przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”. Sąd przypomniał, że państwa członkowskie dzielą wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE⁴, w tym praworządność. Te wspólne wartości uzasadniają istnienie wzajemnego zaufania co do tego, że wartości wymienione w art. 2 TUE będą przestrzegane. A w konsekwencji, że prawo Unii, które wprowadza te wartości w życie, będzie przestrzegane⁵. Sąd powołał się również na prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem wynikające z art. 47 Karty, również w kontekście skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Przypomniał orzecznictwo Trybunału wydane na kanwie art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, że to na państwach członkowskich spoczywa obowiązek ustanowienia środków do zapewnienia jednostkom poszanowania ich praw do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinie prawa konkurencji. W konsekwencji odstąpienie od zasady wzajemnego zaufania może nastąpić wyłącznie w razie „wyjątkowych okoliczności”⁶.

Jak stwierdził Sąd w wyroku w sprawie T-791/19, *Sped-Pro*, Komisja ma prawo odrzucić skargę ze względu na brak interesu Unii, pod warunkiem, że prawa składającego skargę będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe. Sąd dopuścił stosowanie testu analogicznego do testu *LM* w kontekście określenia najbardziej właściwego organu ochrony konkurencji do rozpatrzenia skargi informującej o naruszeniu art. 101 i 102 TFUE. Taki test ma na celu sprawdzenie, czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce stały na przeszkodzie odrzuceniu przez Komisję skargi na tej podstawie, że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do jej rozpatrzenia. Z tego powodu Komisja powinna na etapie przed odrzuceniem skargi ze względu na brak interesu Unii upewnić się, że prawa składającego skargę będą wystarczająco chronione przez organy krajowe. W opinii Sądu pojęcie to obejmuje zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy⁷.

Sąd zwrócił uwagę, że z zaskarżonej decyzji nie wynika, aby Komisja zbadała w sposób konkretny i dokładny różne poszlaki przedstawione przez skarżącą w toku postępowania administracyjnego w celu zweryfikowania, czy skarżąca byłaby nara-

⁴ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

⁵ Wyrok TSUE C-216/18 PPU, *LM*, pkt 42–43.

⁶ Wyrok T-791/19, *Sped-Pro*, pkt 88.

⁷ Tamże, pkt 90.

żona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe. Powody wskazane przez Komisję nie pozwalają również na ocenę przez Sąd, czy taka weryfikacja przez Komisję rzeczywiście nastąpiła.

1.4. Komentarz

Komentowany wyrok wpisuje się w spójną linię orzecznictwa TSUE dotyczącą problemu poszanowania praworządności w Polsce⁸. Jego szczególne znaczenie wynika z faktu, że po raz pierwszy odniesiono ogólne, wypracowane już zasady dotyczące oceny stopnia naruszenia praworządności w państwach członkowskich, do kwestii związanych nie tylko ze współpracą sądową, ale wobec działań organów ochrony konkurencji⁹. Dodatkowo, jest to pierwszy dotychczas wyrok Sądu, w którym zastosowano art. 2 TUE w kontekście prawa ochrony konkurencji¹⁰. Oznacza to nadanie abstrakcyjnie ujętym wartościom z tego przepisu, bardziej praktycznego znaczenia, które rozciąga się na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Art. 2 TUE rozumiany jest jako źródło wartości definiujących tożsamość Unii Europejskiej, tworzącej wspólny porządek prawny. Wartości te, w tym praworządność, są jednocześnie częścią kryteriów kopenhaskich, warunkujących członkostwo w UE¹¹.

⁸ Por. m.in. wyroki TSUE: z 24.06.2019 r., C-619/18, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2019:531; z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. p. Krajowej Rady Sądowictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, EU:C:2019:982; z 6.10.2021 r., C-487/19, *W.Ż.*, EU:C:2021:798.

⁹ D. Pérez De Lamo, *Mutual Trust and Rule-of Law Considerations in EU Competition Law: The General Court Extends the "L.M. Doctrine" to Cooperation Between Competition Authorities (Sped-Pro, T-71/19)*, Kluwer Competition Law Blog, 11.02.2023, s. 5; B. Van Rompuy, *Independence as a Prerequisite for Mutual Trust between EU Competition Enforcers: Case T-791/19, Sped-Pro v Commission*, Journal of European Competition Law & Practice, Vol. 13, Issue 6, September 2022, s. 413–415, <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1093/jeclap/lpac021>; K. Cseres, K. Hwija, *Sped-Pro: The Impact of Rule-of-Law Backsliding on the Enforcement of (EU) Competition Law*, DOI: 10.15290/bsp.2023.28.04.08; B. Grabowska-Moroz, *Rule of Law, Trust and Competition: Will Sped-Pro Become a Game-Changer for the Protection of EU Fundamental Values?*, Union UL Sch Rev 13 (2)/2022, s. 703–715, https://heinonline-org.proxy.library.uu.nl/HOL/Page?handle=hein.journals/zapisi13&div=40&g_sent=1&casa_token=&collection=journals; M. Bernatt, *Economic frontiers of the rule of law: Sped-Pro v. Commission*, Common Market Law Review 60 (1)/2023, s. 199–216, <https://kluwerlawonline-com.proxy.library.uu.nl/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.1/COLA2023008>. Szerzej na temat zasady wzajemnego zaufania w prawie konkurencji, jeszcze przed wydaniem wyroku w sprawie Sped-Pro, M. Kozak, *Mutual trust as a backbone of EU Antitrust Law*, Market and Competition Law Review 1/2020, s. 127–151; N. Dzino, C.S. Rusu, *Public Enforcement of EU Antitrust Law: A Circle of Trust?*, Review of European Administrative Law 12 (1)/2019, s. 127–154, https://www-uitgeverijparis-nl/scripts/read_article_pdf?editie=205782&id=1001438787

¹⁰ D. Pérez De Lamo, *Mutual Trust and Rule-of Law Considerations...*, s. 5.

¹¹ Tzw. „kryteria kopenhaskie”, przyjęte przez Radę Europejską w 1993 r., zakładają, że członkiem UE może zostać państwo, które respektuje zasady demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka (w tym mniejszości narodowych), a także funkcjonuje w ramach sprawnie działającej gospodarki wolnorynkowej, mogącej sprostać konkurencji oraz presji rynkowej wewnątrz Unii. Ponadto państwo kandydujące powinno być gotowe na przyjęcie dorobku prawnego UE. Tekst konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze zawierający te kryteria, dostępny na stronie: www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (dostęp 30.11.2023).

W momencie, gdy państwo kandydujące staje się państwem członkowskim, zobowiązuje się do tego, że będzie uznawało te wartości, a prawo unijne oparte na nich będzie należycie przez państwa członkowskie przestrzegane¹².

Pojęcie praworządności (państwa prawnego)¹³ wyraźnie wymienione w art. 2 TUE może być ujmowane z punktu widzenia koncepcji formalnej lub materialnej. W tym pierwszym znaczeniu, zakłada się istnienie systemu prawnego i wymiaru sprawiedliwości, który działa z poszanowaniem jego zasad. Materialna koncepcja praworządności kładzie nacisk na treść prawa oraz sposób w jaki chroni ono wartości kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu prawnego¹⁴. Właśnie to drugie podejście jest istotne z punktu widzenia prawa UE. Obecnie pojęcie państwa prawnego jest definiowane w odniesieniu do wartości wymienionej w art. 2 TUE. Definicja legalna została wprowadzona w rozporządzeniu 2020/2092¹⁵ i chociaż zasadniczo jej znaczenie jest ograniczone do stosowania tego aktu, może jednak stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną mającą znaczenie nie tylko w przypadku systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii Europejskiej. Praworządność obejmuje zatem zasadę legalności rozumianą jako przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasadę pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, zasadę skutecznej ochrony sądowej, zasadę podziału władzy, niedyskryminację i równość wobec prawa¹⁶.

Zobowiązanie do przestrzegania art. 2 TUE (w tym zasady praworządności) jest ściśle związane z zasadą wzajemnego zaufania, która w prawie Unii Europejskiej, chociaż nie jest wyrażona wprost w traktacie, jest traktowana jako zasada strukturalna w unijnym prawie konstytucyjnym¹⁷. Pierwsze próby odwołania się do wzajemnego zaufania można zauważyć w przypadku zasady wzajemnego uznawania standardów, potwierdzonej dla potrzeb swobody przepływu towarów w orzeczeniu *Cassis de*

¹² Por. Opinia 2/13 TSUE z 18.12.2014 r. w sprawie przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 194; wyrok TSUE z 16.02.2022 w sprawie C-156/21, *Węgry p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE (skarga o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092)*, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 124–128.

¹³ Dla potrzeb niniejszego tekstu, przyjmujemy tożsamość pojęć „praworządność” i „państwo prawne”.

¹⁴ J.H. Amberg, *Praworządność w Unii Europejskiej – garść refleksji ze szwedzkiej perspektywy*, Krytyka Prawa, tom 13, nr 1/2021, s. 187.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433I, 22.12.2020, s. 1–10.

¹⁶ Art. 2 rozporządzenia 2020/2092. Szerzej na temat pojęcia praworządności w prawie UE, P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, w: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, J. Barcz, A. Zawidzka-Lojek (red.), Warszawa 2018, s. 26–28.

¹⁷ S. Prechal, *Mutual Trust Before the Court of Justice of the European Union*, European Papers 2/2017, s. 76; X. Groussot, G.T. Petursson, H. Wenander, *Regulatory Trust in EU Free Movement Law: Adopting the Level of Protection of the Other?*, European Papers 1 (3)/2016, s. 865–892, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_3_10_Article_Xavier_Groussot_Gunnar_Thor_Petursson_Henrik_Wenander_00109.pdf; K. Lenaerts, *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, Common Market Law Review 54 (3)/2017, s. 805–840, <https://kluwerlawonline-com.proxy.library.uu.nl/journalarticle/Common+Market+Law+Review/54.3/COLA2017061>; P. Popelier, G. Gentile, E. Van Zimmeren, *Bridging the gap between facts and norms: mutual trust, the European Arrest Warrant and the rule of law in an interdisciplinary context*, European Law Journal 27 (1–3)/2022, s. 167–184, <https://onlinelibrary-wiley-com.proxy.library.uu.nl/doi/full/10.1111/eulj.12436>

*Dijon*¹⁸. Przypomnieć należy, że już wówczas wzajemne uznawanie standardów nie było absolutne i mogło być ograniczone poprzez koncepcję wymogów koniecznych¹⁹. Są to wartości, które po spełnieniu przesłanek proporcjonalności pozwalają na uzasadnienie krajowych przepisów ograniczających swobody rynku wewnętrznego.

Wraz z rozwojem współpracy wykraczającej poza sprawy czysto gospodarcze, znaczenie zasady wzajemnego zaufania było akcentowane w ramach Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Zasada ta umożliwia uznawanie decyzji organów sądowych (w sprawach karnych i cywilnych) i utrzymywanie obszaru bez granic wewnętrznych dla współpracy sądowej. Istotą zasady wzajemnego zaufania jest oszczędzenie państwowemu członkowskiemu konieczności weryfikacji wzajemnych rozwiązań prawnych, co prowadzi do zastąpienia jej automatycznym uznaniem ich zgodności²⁰. Żeby można było mówić o wzajemnym zaufaniu, potrzebne jest zatem ugruntowanie w państwach członkowskich określonych fundamentalnych wartości związanych z demokratycznym systemem rządów, gdzie trójpodział władzy jest prawnie chroniony oraz z gwarancjami ochrony praw człowieka. Ważne jest również, by wartości te nie były chronione jedynie formalnie, ale by były rozumiane w spójny sposób. Dopiero wtedy możliwe jest przyjęcie domniemania poszanowania praw podstawowych i praworządności, które są fundamentami wzajemnego zaufania.

To właśnie w tym kontekście, w związku ze stosowaniem mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania²¹ został wydany wyrok *LM*. Trybunał potwierdzając wcześniejsze stanowisko w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*²², przewidział dwustopniowy test, który umożliwił ograniczenie zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania. W odróżnieniu od sprawy *Aranyosi i Căldăraru*, w której chodziło o zaufanie do podobnych gwarancji praw człowieka wobec osób pozbawionych wolności w państwie wnioskującym na podstawie ENA, sprawa *LM* wprowadziła wyjątek od automatycznego, opartego na wzajemnym zaufaniu stosowania ENA w przypadku systemowych naruszeń zasady praworządności w państwie wnioskującym²³. Dwustopniowość wskazanego testu polega na ocenie przez organ sądowy wykonujący ENA po pierwsze, czy w państwie wydającym nakaz istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, które wynika z systemowych nieprawidłowości w przestrzeganiu zasady praworządności. Jeżeli dojdzie do takiego stwierdzenia, drugim etapem jest weryfikacja, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, żeby uznać, że systemowe nieprawidłowości wpływają na sytuację prawną

¹⁸ Wyrok TSUE z 20.02.1979 r. w sprawie 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42.

¹⁹ Por. szerzej na ten temat C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, wyd. 6, Oxford 2019, s. 168–176.

²⁰ L. Boháček, *Mutual Trust in EU Law: Trust 'In What' and 'Between Whom'?*, *European Journal of Legal Studies*, vol. 14 (1)/2022, s. 111.

²¹ Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW), Dz.Urz. WE L 190, 18.07.2002, s. 1–20 ze zm.

²² Wyrok TSUE z 6.04.2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU, *P. Aranyosi, R. Căldăraru*, EU:C:2016:198.

²³ I.C. Kamiński, *Unijna zasad praworządności (państwa prawa) i uprawnienia sądów*, w: *Konstytucja, praworządność, władza sędziowska. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), Warszawa 2019, s. 58–59.

konkretnej osoby objętej ENA²⁴. Tak rozumiany wyjątek od zasady wzajemnego zaufania, gdzie sam fakt istnienia systemowych nieprawidłowości wpływających na przestrzeganie zasady praworządności, nie pozwala na odmowę zastosowania ENA, świadczy o rygorystycznym charakterze weryfikacji²⁵. Należy również zauważyć, że w literaturze pojawia się możliwość odczytania testu ze sprawy *LM* jako testu nie dwu, a trzyetapowego, gdzie między badaniem systemowego ryzyka, a oceną ryzyka indywidualnego pojawia się weryfikacja dotycząca konkretnego organu sądowego w państwie wnioskującym, przed którym toczy się postępowanie w danej sprawie. Chodzi o sprawdzenie, do jakiego stopnia zaburzenia systemowe wpływają na niezależności i niezawisłość sędziowską²⁶.

Jak wskazano wyżej, przełomowe znaczenie wyroku w sprawie *Sped-Pro* wynika z faktu, że kwestia poszanowania praworządności w państwach członkowskich, nie ogranicza się jedynie do współpracy sądowej, ale obejmuje również organy administracji. Należy podkreślić, że do czasu wydania komentowanego rozstrzygnięcia, gwarancje określone w art. 19 TUE, związane z koniecznością ustanowienia przez państwa członkowskie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej na poziomie krajowym w dziedzinach objętych prawem unijnym, pozwalały Trybunałowi Sprawiedliwości na interpretowanie tego przepisu w świetle polskich reform sądownictwa²⁷. Obecnie jasne jest, że nie tylko sądy krajowe, ale również organy administracji są zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, która pozwala na pełne poszanowanie prawa do rzetelnego procesu sądowego potwierdzonego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE²⁸. Jak wskazują M. Bernatt i M.K. Sznajder²⁹, takie stanowisko Sądu jest spójne ze standardem ochrony art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁰, wytyczonym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Oznacza to, że postępowania administracyjne oraz sądowe powinny w takim samym stopniu przestrzegać prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Uznanie, że postępowanie antymonopolowe poddane jest zasadzie skutecznej ochrony prawnej gwarantowanej w art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE oraz art. 47 Karty, pozwoliło Sądowi w komentowanej sprawie na analogiczne zastosowanie wniosków z wyroku *LM* do określenia organu konkurencji najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi o naruszenie art. 101 i 102 TFUE. Oznaczało to możliwość zastosowania

²⁴ J. Mainardi, *Co wyrok Sped-Pro oznacza dla kontroli koncentracji w Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 12/2022, s. 30–31.

²⁵ Tamże, s. 30; S. Biernat, P. Filipek, *The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM*, w: *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*, A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, C. Grabenwarter, M. Taborowski, M. Schmidt (red.), Berlin–Heidelberg 2021, s. 418.

²⁶ S. Biernat, P. Filipek, *The Assessment...*, s. 413–414.

²⁷ Zob. wyroki wskazane w przypisie 9.

²⁸ M. Bernatt, M.K. Sznajder, *Praworządność w prawie gospodarczym – o rozszerzeniu stosowania testu LM w wyroku Sądu w sprawie T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej i płynących z tego konsekwencjach dla stosowania prawa konkurencji w Polsce*, Europejski Przegląd Sądowy 12/2022, s. 6.

²⁹ Tamże.

³⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

dwustopniowego testu. Sąd wskazał trzy główne powody takiej analogii. Pierwszy z nich oparty był na zasadzie wzajemnego zaufania, która ma zastosowanie w unijnym prawie konkurencji wobec relacji między Komisją a krajowymi regulatorami i sądami krajowymi. Po drugie, w świetle orzecznictwa Sądu, Komisja może co prawda odrzucić skargę z art. 101 i 102 TFUE ze względu na brak interesu UE, jednak podejmując taką decyzję musi się upewnić, że prawa skarżącego będą wystarczająco chronione przez organy krajowe. W końcu, z bezpośrednio skutecznego charakteru art. 101 i 102 TFUE wynika, że prawo do rzetelnego procesu sądowego ma znaczenie dla stosowania tych przepisów. Sądy krajowe mają bowiem obowiązek bezpośredniego ich stosowania oraz do przeprowadzania kontroli zgodności z prawem decyzji krajowych organów ochrony konkurencji³¹. Komisja przy podejmowaniu decyzji o odrzuceniu skargi powinna kierować się testem pozwalającym ocenić, czy krajowy organ ochrony konkurencji jest niezależny i gwarantuje ochronę praw skarżącego w postępowaniu antymonopolowym. W opinii Sądu Komisja nie dokonała merytorycznej oceny zbioru poszlak i szczególnych informacji przedstawionych przez skarżącą, które podawały w wątpliwość niezależność UOKiK oraz sądów krajowych.

Odnosząc się do możliwych konsekwencji komentowanego wyroku dla sytuacji skarżącej, wydaje się, że pierwszy etap testu – ogólna weryfikacja niezależności UOKiK będzie prostsza do przeprowadzenia, niż wykazanie w sposób konkretny, że spółka Sped-Pro mogłaby być narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe. Niestety, w odniesieniu zarówno do testu abstrakcyjnego, jak i konkretnego, Sąd nie dostarczył Komisji precyzyjnych wskazówek, które wiązałyby się ze specyfiką postępowania przed organami ochrony konkurencji. Nie odniósł się przykładowo do tego, jak należy interpretować niezależność takich organów. Podobnie w kontekście oceny rzeczywistego naruszenia praw skarżącej, Sąd powołując się na sprawę *LM*, ograniczył się jedynie do przypomnienia, że Komisja w sposób konkretny i dokładny powinna odnieść się do całości poszlak i informacji przedstawionych przez skarżącą.

1.5. Podsumowanie

Komentowany wyrok bez wątpienia rozwija linię orzeczniczą dotyczącą interpretacji art. 19 TUE w świetle nieprawidłowości dotyczących poszanowania praworządności w Polsce. Znaczenie systemowe tego rozstrzygnięcia wynika z faktu, że prawo do skutecznej ochrony prawnej rozciąga się nie tylko na działalność organów sądowych, ale również na organy administracji. Stąd możliwe jest analogiczne stosowanie doktryny *LM* do spraw związanych nie tylko ze współpracą sądową w sprawach karnych, ale również do postępowań wchodzących w zakres unijnego prawa konku-

³¹ P. Bogdanowicz, *O niektórych trudnościach związanych z testem LM w prawie konkurencji uwagi na tle wyroku Sądu z 9.02.2022 r., T-791/19, Sped-Pro przeciwko Komisji Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 12/2022, s. 13–14.

rencji, toczących się na podstawie art. 101 i 102 TFUE. Wyrok ten odnosząc się do wzajemnego zaufania między Komisją a krajowymi organami ochrony konkurencji, jednoznacznie potwierdza, że zaufanie to może mieć swoje ograniczenia³². Słabością komentowanego wyroku jest jednak brak konkretnych wskazówek, właściwych dla specyfiki prawa konkurencji (czy szerzej spraw gospodarczych), jak należy oceniać niezależność krajowych organów administracji i w jakich sytuacjach prawa jednostek mogą być zagrożone. Na odpowiedzi na te problemy należy poczekać do wydania ponownej decyzji przez Komisję w sprawie Sped-Pro.

³² M. Kozak, *Skarga do Komisji Europejskiej na naruszenia art. 101 i 102 a zasada praworządności*, Europejski Przegląd Sądowy 12/2022, s. 27–28; B. Van Rompuy, *Independence as a Prerequisite for Mutual Trust between EU Competition Enforcers: Case T-791/19 Sped-Pro v Commission*, *Journal of European Competition Law & Practice*, 13 (6)/2022, s. 414.

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 lutego 2022 r.(*)

Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Rynek usług kolejowych przewozów towarowych – Decyzja o odrzuceniu skargi do Komisji – Artykuł 7 rozporządzenia (WE) nr 773/2004 – Rozsądny termin – Interes Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji – Określenie organu najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi – Kryteria – Oczywisty błąd w ocenie – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego – Ryzyko naruszenia praw składającego skargę do Komisji w przypadku jej odrzucenia – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-791/19

Sped-Pro S.A., z siedzibą w Warszawie (Polska), którą reprezentowała radca prawny M. Kozak,
strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali J. Szczodrowski, L. Wildpanner i P. van Nuffel,
w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Rzeczpospolitą Polską, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

interwenient,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2019) 6099 final z dnia 12 sierpnia 2019 r. (sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo), w której Komisja odrzuciła skargę złożoną do niej przez skarżącą w sprawie podnoszonych naruszeń art. 102 TFUE na rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, A. Kornezov (sprawozdawca), E. Buttigieg, G. Hesse i D. Petrлік, sędziowie,

sekretarz: M. Zwozdziaik-Carbonne, administratorka,

* Język postępowania: polski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 września 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Sped-Pro S.A., jest spółką z siedzibą w Warszawie (Polska) prowadzącą działalność w zakresie świadczenia usług spedycyjnych. W ramach tej działalności korzystała ona z usług kolejowych przewozów towarowych świadczonych przez PKP Cargo S.A., spółkę kontrolowaną przez państwo polskie.
- 2 W dniu 4 listopada 2016 r. skarżąca złożyła do Komisji Europejskiej skargę przeciwko PKP Cargo (zwaną dalej „skargą do Komisji”) na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1). W skardze do Komisji skarżąca podniosła w szczególności, że spółka PKP Cargo nadużyła swojej pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE na rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce, ponieważ w istocie odmówiła zawarcia ze skarżącą na warunkach rynkowych wieloletniej umowy o współpracy. W dniu 24 sierpnia 2017 r. skarżąca przedstawiła uzupełnienie skargi do Komisji.
- 3 Pismem z dnia 13 września 2017 r. (zwanym dalej „pismem informującym”) Komisja poinformowała skarżącą o zamiarze odrzucenia złożonej do niej skargi na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18).
- 4 Skarżąca przedstawiła dodatkowe uwagi i informacje w dniach 19 października, 19 grudnia i 21 grudnia 2017 r. oraz w dniach 8 stycznia, 29 czerwca i 4 października 2018 r. Ponadto w dniach 5 grudnia 2017 r. i 26 kwietnia 2018 r. odbyły się dwa spotkania między skarżącą a Komisją.
- 5 Decyzją C(2019) 6099 final z dnia 12 sierpnia 2019 r. (sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo) (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja, działając na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 773/2004, odrzuciła złożoną do niej skargę w istocie z tego względu, że to Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Polska, zwany dalej „polskim organem ochrony konkurencji”) był właściwy do jej rozpatrzenia.

Postępowanie i żądania stron

- 6 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 listopada 2019 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 7 W dniu 30 stycznia 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 8 W dniach 7 kwietnia i 26 czerwca 2020 r. w sekretariacie Sądu złożono odpowiednio replikę i duplikę.
- 9 Postanowieniem z dnia 25 maja 2020 r. prezes dziesiątej izby Sądu dopuścił Rzeczpospolitą Polską do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

Rzeczpospolita Polska złożyła uwagi interwenienta w dniu 30 sierpnia 2020 r., a skarżąca przedstawiła swe uwagi w przedmiocie wspomnianych uwag interwenienta w dniu 29 września 2020 r. Jednakże w dniu 8 października 2020 r. prezes dziesiątej izby Sądu postanowił nie włączać owych uwag skarżącej do akt sprawy ze względu na to, że przedłożono je po upływie terminu.

- 10 Na wniosek dziesiątej izby Sąd, na podstawie art. 28 regulaminu postępowania, postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 11 Z uwagi na przeszkodę w wykonywaniu obowiązków przez jednego z sędziów dziesiątej izby w składzie powiększonym prezes Sądu w dniu 20 lipca 2021 r. wyznaczył siebie, na podstawie art. 17 § 2 regulaminu postępowania, w celu uzupełnienia składu izby w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 10 § 5 regulaminu postępowania prezes Sądu objął również przewodnictwo izby w tej sprawie.
- 12 Na rozprawie w dniu 17 września 2021 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.
- 13 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 14 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 15 Rzeczpospolita Polska popiera żądania Komisji.

Co do prawa

- 16 Skarżąca podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dzieli się na dwie części, z których pierwsza dotyczy w istocie naruszenia prawa skarżącej do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, a druga – braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Zarzut drugi jest oparty na naruszeniu zasady państwa prawnego w Polsce. Zarzut trzeci dotyczy interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji.
- 17 Należy wpiery zbadać część pierwszą zarzutu pierwszego, następnie zarzut trzeci i wreszcie łącznie zarzut drugi i część drugą zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia prawa skarżącej do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie

- 18 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła zasadę rozsądnego terminu, ponieważ wydała zaskarżoną decyzję prawie trzy lata po złożeniu do niej skargi i prawie dwa lata po doręczeniu skarżącej pisma informującego. W ten sposób Komisja naruszyła art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1/2003 i art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004 w związku z art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 19 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.
- 20 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że przestrzeganie rozsądnego terminu w postępowaniach administracyjnych w dziedzinie polityki konkurencji stanowi ogólną zasadę prawa

- Unii, której poszanowanie zapewniają sądy Unii (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Heineken Nederland i Heineken/Komisja, C-452/11 P, niepublikowany, EU:C:2012:829, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 Zasada przestrzegania rozsądnego terminu w postępowaniach administracyjnych została potwierdzona w art. 41 ust. 1 karty, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (zob. wyrok z dnia 15 lipca 2015 r., HIT Groep/Komisja, T-436/10, EU:T:2015:514, pkt 239 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 773/2004, w przypadku gdy Komisja uznaje, że na podstawie informacji, którymi dysponuje, brak jest dostatecznych podstaw do podjęcia działań w sprawie złożonej do niej skargi, powiadamia ona składającego skargę o swoim stanowisku i wyznacza termin, w którym składający skargę może przedstawić pisemnie swoją opinię. Stosownie do art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, jeżeli składający skargę przedstawia swoją opinię w terminie wyznaczonym przez Komisję, a uwagi złożone przez niego na piśmie nie prowadzą do odmiennej oceny tej skargi, Komisja odrzuca skargę w drodze decyzji.
- 23 W konsekwencji składający skargę ma prawo do otrzymania decyzji o odrzuceniu jego skargi, a Komisja ma obowiązek wydać rozstrzygnięcie w jej przedmiocie w rozsądnym terminie (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., BVGD/Komisja, T-104/07 i T-339/08, niepublikowany, EU:T:2013:366, pkt 127).
- 24 Prawdą jest, że w pkt 32 wyroku z dnia 28 stycznia 2021 r., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisja (C-466/19 P, EU:C:2021:76), Trybunał wskazał, iż naruszenie zasady rozsądnego terminu może uzasadniać stwierdzenie nieważności jedynie w przypadku decyzji stwierdzającej naruszenia wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 101 lub 102 TFUE, o ile zostanie wykazane, że nieposzanowanie tej zasady naruszyło prawa zainteresowanych przedsiębiorstw do obrony. Jednakże owo stwierdzenie Trybunału należy odczytywać w świetle okoliczności sprawy, w której zapadł ten wyrok. W tym względzie należy podkreślić, że decyzją będącą przedmiotem sporu w tej sprawie była decyzja zawierająca żądanie udzielenia informacji wydana zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 jako instrument dochodzeniowy w ramach toczącego się postępowania administracyjnego. W tym kontekście Trybunał stwierdził w istocie w pkt 33 rzeczonego wyroku, że argumentacja dotycząca przewlekłości tego postępowania administracyjnego nie miała znaczenia w ramach skargi mającej za przedmiot taką decyzję, lecz w ramach skargi dotyczącej decyzji Komisji kończącej owo postępowanie administracyjne stwierdzeniem naruszenia art. 101 lub 102 TFUE.
- 25 Chociaż decyzja Komisji o odrzuceniu złożonej do niej skargi faktycznie nie jest „decyzją stwierdzającą naruszenia”, to jednak kończy ona postępowanie administracyjne przed Komisją, w odróżnieniu od decyzji będącej przedmiotem sporu w sprawie przytoczonej w pkt 24 powyżej. W tych okolicznościach zanegowanie ciężącego na Komisji obowiązku przestrzegania zasady rozsądnego terminu w ramach rozpatrywania składanych do niej skarg prowadziłyby – z naruszeniem art. 52 ust. 1 karty – do tego, że prawo składającego skargę do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie, jak tego wymaga art. 41 ust. 1 karty, zostałyby pozbawione istoty.
- 26 W drugiej kolejności Sąd stwierdza, że w niniejszej sprawie pomiędzy złożeniem skargi do Komisji a wydaniem zaskarżonej decyzji upłynęły około dwa lata i dziewięć miesięcy.

- 27 Chociaż Komisja stara się uzasadnić ten czas złożonością kwestii faktycznych i prawnych zawartych w złożonej do niej skardze oraz faktem, że skarżąca przedstawiła uzupełnienie skargi, jak również inne dodatkowe uwagi i informacje, to jednak w zaskarżonej decyzji, która zawiera jedynie 31 punktów na niespełna 7 stronach, Komisja ograniczyła się w istocie do stwierdzenia, że to polski organ ochrony konkurencji jest właściwy do rozpatrzenia skargi. Tymczasem, jak podnosi skarżąca, taki wniosek nie wymagał przeprowadzenia złożonej oceny faktycznej lub prawnej praktyk antykonkurencyjnych, o których zawiadomiła ona Komisję w złożonej do tej instytucji skardze.
- 28 Ponadto należy zaznaczyć, że Komisja nie dochowała spoczywającego na niej obowiązku poinformowania składającego skargę – w terminie instrukcyjnym czterech miesięcy od otrzymania tej skargi – o działaniach, jakie zamierzała podjąć w jej przedmiocie, zgodnie z pkt 61 i 62 projektu komunikatu Komisji dotyczącego rozpatrywania przez Komisję skarg składanych na podstawie art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, C 101, s. 65) w związku z jego pkt 55 i 56. Wprawdzie, jak wynika z pkt 61 wspomnianego projektu komunikatu, chodzi tu o termin instrukcyjny, jednak pomiędzy złożeniem skargi do Komisji a doręczeniem skarżącej pisma informującego minęło około dziesięć miesięcy, co stanowi znaczne przekroczenie owego terminu instrukcyjnego.
- 29 W każdym razie i bez konieczności zajęcia ostatecznego stanowiska w kwestii, czy Komisja naruszyła spoczywający na niej obowiązek rozpatrzenia złożonej do niej skargi w rozsądnym terminie, z orzecznictwa wynika, że naruszenie zasady rozsądnego terminu może uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez Komisję tylko wtedy, gdy mogło ono mieć wpływ na wynik postępowania. Ma to miejsce w szczególności w przypadku, gdy wspomniane nieposzanowanie tej zasady może naruszać prawo zainteresowanego przedsiębiorstwa do obrony (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2006 r., *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 42–52).
- 30 Orzecznictwo to ma zastosowanie *mutatis mutandis* do decyzji o odrzuceniu skargi do Komisji na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 773/2004, przy czym należy uściślić, że składający skargę nie jest stroną pozwaną w ramach takiego postępowania. Wynika z tego, że w przypadku wniesienia skargi na taką decyzję naruszenie tej zasady może prowadzić do stwierdzenia nieważności rzeczony decyzji tylko wtedy, gdy strona skarżąca wykaże, iż przekroczenie rozsądnego terminu miało wpływ na możliwość obrony jej stanowiska w toku tego postępowania. Byłoby tak w szczególności w przypadku, gdyby przekroczenie rozsądnego terminu uniemożliwiło jej zgromadzenie lub podniesienie przed Komisją okoliczności faktycznych lub prawnych dotyczących praktyk antykonkurencyjnych objętych zawiadomieniem lub interesu Unii w zbadaniu sprawy.
- 31 Tymczasem skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu pozwalającego wykazać, że ów warunek został spełniony w niniejszej sprawie.
- 32 Z jednej strony bowiem skarżąca ogranicza się do twierdzenia w istocie, że czas trwania postępowania administracyjnego był „kluczowy”, zważywszy, iż bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego nie został zawieszony ani przerwany poprzez złożenie skargi do Komisji lub wydanie zaskarżonej decyzji, zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. 2014, L 349, s. 1).

- 33 Jednakże możliwość dochodzenia przez skarżącą swoich praw na podstawie art. 102 TFUE poprzez wniesienie do sądów krajowych powództwa o odszkodowanie lub jakiegokolwiek innego powództwa bezpośrednio na podstawie tego postanowienia z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 czerwca 2013 r., *Donau Chemie i in.*, C-536/11, EU:C:2013:366, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo) nie była w żaden sposób uzależniona od wyniku toczącego się przed Komisją postępowania dotyczącego złożonej przez nią do Komisji skargi, a w szczególności od braku wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania. W konsekwencji ewentualne przekroczenie przez Komisję rozsądnego terminu nie miało wpływu na prawo skarżącej do wniesienia takiego powództwa do sądów krajowych przed upływem terminu przedawnienia i bez oczekiwania na decyzję Komisji w sprawie złożonej do niej skargi.
- 34 Z drugiej strony skarżąca podnosi w istocie, że niektóre działania podjęte przez Rzeczpospolitą Polską w toku postępowania administracyjnego podważyły poszanowanie zasady państwa prawnego w tym państwie członkowskim. Jednakże skarżąca nie przedstawia żadnego dowodu pozwalającego wykazać, że pogorszenie się stanu praworządności w Polsce uniemożliwiło jej zgromadzenie lub podniesienie przed Komisją okoliczności faktycznych lub prawnych dotyczących praktyk antykonkurencyjnych objętych zawiadomieniem lub interesu Unii w zbadaniu sprawy.
- 35 Wobec powyższego część pierwszą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji

- 36 Skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła art. 102 TFUE w związku z art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE, art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 773/2004 i art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1/2003. W szczególności podnosi ona, że Komisja popełniła w zaskarżonej decyzji oczywiste błędy w ocenie interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji, co skutkowało pozbawieniem art. 102 TFUE wszelkiej skuteczności (*effet utile*).
- 37 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.
- 38 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja, której w art. 105 ust. 1 TFUE powierzono zadanie czuwania nad stosowaniem art. 101 i 102 TFUE, jest powołana do zdefiniowania i realizacji polityki Unii w dziedzinie konkurencji i dysponuje w tym zakresie uprawnieniami dyskrejonalnymi przy rozpatrywaniu składanych do niej skarg. Aby skutecznie wywiązać się z tego zadania, ma ona prawo przyznać różny stopień pierwszeństwa skargom, które są do niej składane. W ten sposób Komisja może nie tylko określić kolejność, w jakiej skargi będą rozpoznawane, ale także odrzucić skargę z uwagi na brak wystarczającego interesu Unii w dalszym badaniu sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Agria Polska i in./Komisja*, T-480/15, EU:T:2017:339, pkt 34, 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Uprawnienia dyskrejonalne, jakimi Komisja dysponuje w tym względzie, nie są jednak nieograniczone. Komisja jest bowiem zobowiązana do uważnego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, o których zostaje poinformowana przez składającego skargę (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., *Si.mobil/Komisja*, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Ponadto z orzecznictwa wynika, że w sytuacji gdy Komisja przyjmuje normy postępowania i ogłasza poprzez ich publikację, że od tej pory będzie je stosować do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama sobie wyznacza granice wykonywania przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych i nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcję z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., H&R ChemPharm/Komisja, C-95/15 P, niepublikowany, EU:C:2017:125, pkt 57). W niniejszej sprawie Komisja sama sobie wyznaczyła granice wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych przysługujących jej przy rozpatrywaniu składanych do niej skarg, gdy wydała komunikat w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji (Dz.U. 2004, C 101, s. 43), który zawiera wytyczne mające na celu sprecyzowanie w szczególności warunków, w jakich można uznać, że właściwe do rozpatrzenia skargi są albo Komisja, albo tylko jeden krajowy organ ochrony konkurencji, albo kilka krajowych organów ochrony konkurencji.
- 41 Kontrola sądowa decyzji o odrzuceniu skargi do Komisji nie powinna prowadzić do zastąpienia przez Sąd własną oceną oceny interesu Unii dokonanej przez Komisję, lecz ma na celu zbadanie, czy sporna decyzja nie opiera się na niedokładnych ustaleniach faktycznych i czy nie została wydana z naruszeniem prawa lub czy nie jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy (zob. wyrok z dnia 11 stycznia 2017 r., Topps Europe/Komisja, T-699/14, niepublikowany, EU:T:2017:2, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła złożoną do niej skargę w istocie na tej podstawie, że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do jej rozpatrzenia, ponieważ z jednej strony podnoszone naruszenie ograniczało się głównie do rynku polskiego, a z drugiej strony organ ten uzyskał obszerną wiedzę na temat rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce oraz praktyk PKP Cargo, ugruntowaną w wyniku szeregu przeprowadzonych przez ów organ dochodzeń i decyzji wydanych w tym sektorze od 2004 r.
- 43 Skarżąca podnosi z jednej strony, że ocena Komisji jest dotknięta oczywistymi błędami w ocenie w odniesieniu do określenia rynku, na który wpływ wywarły objęte zawiadomieniem praktyki antykonkurencyjne, a z drugiej strony, że Komisja powinna była uwzględnić również inne czynniki pozwalające wykazać istnienie interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji.
- 44 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o określenie rynku, na który wpływ wywarły objęte zawiadomieniem praktyki antykonkurencyjne, należy zaznaczyć, po pierwsze, że skarżąca podnosi, iż praktyki PKP Cargo stanowiące jej zdaniem nadużycie wywołały skutki wykraczające poza rynek krajowy, wobec czego to Komisja była właściwa do ich zbadania.
- 45 W tym względzie należy przypomnieć, że jeśli skutki naruszeń podnoszonych w skardze do Komisji ograniczają się zasadniczo do terytorium jednego państwa członkowskiego i jeśli składający skargę do Komisji zainicjował przed właściwymi sądami i organami administracyjnymi tego państwa członkowskiego postępowania dotyczące tych naruszeń, Komisja ma prawo odrzucić skargę ze względu na brak interesu Unii, pod warunkiem że prawa składającego skargę będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe, co wiąże się z przyjęciem założenia, że są one w stanie zgromadzić dane dotyczące okoliczności faktycznych w celu ustalenia, czy rozpatrywane praktyki stanowią naruszenie art. 101 i 102 TFUE (zob. wyrok z dnia 3 lipca 2007 r., Au Lys de France/Komisja, T-458/04, niepublikowany, EU:T:2007:195, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia

19 marca 2012 r., Associazione „Giùlemanidallajuve”/Komisja, T-273/09, EU:T:2012:129, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 46 Punkt 10 komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji stanowi, że jeden krajowy organ ochrony konkurencji jest zasadniczo właściwy do zajmowania się porozumieniami lub praktykami, które w istotny sposób wpływają na konkurencję głównie na jego terytorium, podczas gdy zgodnie z pkt 14 tego komunikatu Komisja jest w szczególności właściwa do rozpatrzenia sprawy między innymi wtedy, gdy co najmniej jedno porozumienie lub co najmniej jedna praktyka, w tym sieci podobnych porozumień lub praktyk, wywierają wpływ na konkurencję w więcej niż trzech państwach członkowskich (rynkami transgranicznymi obejmującymi więcej niż trzy państwa członkowskie lub kilka rynków krajowych).
- 47 W niniejszej sprawie z zaskarżonej decyzji wynika, że objęte zawiadomieniem praktyki mające stanowić nadużycie można przypisać przedsiębiorstwu z siedzibą w Polsce, a mianowicie PKP Cargo, i wyrządzają one szkodę innemu przedsiębiorstwu również mającemu siedzibę w Polsce, czyli skarżącej. Ponadto w swej skardze do Komisji skarżąca wskazała, że nawet jeśli skutki rzeczonych praktyk są odczuwalne w kilku państwach członkowskich, PKP Cargo zajmuje pozycję dominującą „na polskim rynku” i że co do zasady zarzucane PKP Cargo nadużycie pozycji dominującej ma miejsce „na rynku polskim”. Ponadto posiadane przez PKP Cargo udziały w rynku, które zaprezentowano w skardze do Komisji, dotyczą jedynie rynku polskiego, ponieważ skarżąca nie podniosła ani tym bardziej nie wykazała, że PKP Cargo zajmowało pozycję dominującą na innych rynkach geograficznych. Podobnie w piśmie z dnia 4 października 2018 r. skarżąca ponowiła złożony do Komisji wniosek o wszczęcie dochodzenia przeciwko PKP Cargo w celu zbadania zarzucanego tej spółce nadużycia pozycji dominującej „na rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce”.
- 48 Podniesiona przez skarżącą okoliczność, że rynek usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce był otwarty na konkurencję ze strony przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich, nie może podważyć analizy Komisji. Nawet bowiem przy założeniu, że praktyki PKP Cargo stanowiące zdaniem skarżącej nadużycie mogły mieć wpływ również na inne rynki geograficzne, żadna informacja zawarta w aktach sprawy nie wskazuje ani wyraźnie, ani w sposób dorozumiany, że PKP Cargo zajmowało pozycję dominującą na takich rynkach. Ponadto sam fakt, że PKP Cargo prowadziło działalność i miało spółki zależne w kilku państwach członkowskich, również nie oznacza, że przedsiębiorstwo to lub jedna z jego spółek zależnych zajmowały pozycję dominującą na innych rynkach geograficznych.
- 49 Po drugie, podnoszona przez skarżącą okoliczność, że zarzucane temu przedsiębiorstwu naruszenie mogło wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 102 TFUE, jest pozbawiona znaczenia. Wpływ na handel między państwami członkowskimi jest bowiem przesłanką stosowania art. 102 TFUE, a nie określenia organu najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi.
- 50 Po trzecie, argument skarżącej, zgodnie z którym w pkt 25 ppkt (iv) zaskarżonej decyzji Komisja błędnie stwierdziła, że właściwym rynkiem usług był „rynek kolejowy”, podczas gdy był nim „rynek kolejowych przewozów towarowych”, również nie może zostać uwzględniony. Wspomniany punkt należy bowiem odczytywać w świetle pkt 3, 21 i 26 tej decyzji, z których wynika, że właściwym rynkiem usług był rynek usług kolejowych przewozów towarowych. Tak więc zawarte w pkt 25 ppkt (iv) zaskarżonej decyzji odniesienie do „rynku

kolejowego” stanowi co najwyżej nieścisłość, która nie ma żadnego wpływu na zgodność z prawem tej decyzji.

- 51 W tych okolicznościach Komisja mogła zasadnie uznać, że praktyki PKP Cargo stanowiące zdaniem skarżącej nadużycie dotyczyły głównie rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce.
- 52 W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że skarżąca nie kwestionuje twierdzenia Komisji, zgodnie z którym polski organ ochrony konkurencji uzyskał obszerną wiedzę na temat rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce oraz praktyk PKP Cargo w wyniku szeregu przeprowadzonych przez ów organ postępowań i decyzji wydanych w tym sektorze od 2004 r.
- 53 W związku z tym Komisja nie popełniła żadnego oczywistego błędu w ocenie, gdy uznała, że objęte zawiadomieniem praktyki dotyczyły głównie rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce, że polski organ ochrony konkurencji uzyskał obszerną wiedzę na temat tego sektora oraz że na podstawie tych czynników ów organ był bardziej właściwy do rozpatrzenia skargi.
- 54 W trzeciej kolejności skarżąca utrzymuje, że Komisja powinna była uwzględnić również inne kryteria przy ocenie interesu Unii w zbadaniu sprawy.
- 55 Po pierwsze, skarżąca odwołuje się do orzecznictwa, zgodnie z którym w przypadku gdy Komisja analizuje interes Unii w zbadaniu danej sprawy, instytucja ta jest zobowiązana z jednej strony ocenić wagę podnoszonych naruszeń konkurencji oraz trwałość ich skutków, biorąc pod uwagę czas trwania i znaczenie zarzucanych naruszeń oraz ich wpływ na sytuację konkurencyjną w Unii (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., AEPI/Komisja, C-425/07 P, EU:C:2009:253, pkt 53), a z drugiej strony wyważyć znaczenie podnoszonego naruszenia dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, prawdopodobieństwo ustalenia jego istnienia oraz zakres niezbędnych środków dochodzeniowych (wyrok z dnia 18 września 1992 r., Automec/Komisja, T-24/90, EU:T:1992:97, pkt 86). Skarżąca podnosi w istocie, że Komisja nie zbadała i nie wyważyła wszystkich tych kryteriów, co jej zdaniem jest błędne pod względem prawnym i sprzeczne ze spoczywającym na Komisji obowiązkiem uzasadnienia.
- 56 Prawdą jest, jak zauważa skarżąca, że w zaskarżonej decyzji Komisja ograniczyła swoją ocenę interesu Unii do kryteriów wymienionych w pkt 42 powyżej, nie zbadawszy wyraźnie wagi lub znaczenia podnoszonego naruszenia, trwałości jego skutków, prawdopodobieństwa ustalenia jego istnienia oraz zakresu niezbędnych środków dochodzeniowych.
- 57 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zważywszy, że ocena interesu Unii przedstawionego w skardze do Komisji zależy od okoliczności konkretnej sprawy, nie należy ani ograniczać liczby kryteriów oceny, na które może się powołać Komisja, ani, odwrotnie, nakładać na nią obowiązku stosowania wyłącznie określonych kryteriów. Mając na uwadze okoliczność, że w dziedzinie takiej jak dziedzina prawa konkurencji kontekst faktyczny i prawny może się znacząco różnić w poszczególnych sprawach, możliwe jest stosowanie kryteriów, które nie były dotychczas brane pod uwagę, lub przyznanie pierwszeństwa jednemu kryterium w celu dokonania oceny tego interesu Unii (zob. wyroki: z dnia 19 września 2013 r., EFIM/Komisja, C-56/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:575, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 września 2018 r., Agria Polska i in./Komisja, C-373/17 P, EU:C:2018:756, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 58 Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że wniosków płynących z tego orzecznictwa nie podważa orzecznictwo przytoczone w pkt 55 powyżej (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja, C-449/98 P, EU:C:2001:275, pkt 44, 46, 47; z dnia 20 września 2018 r., Agria Polska i in./Komisja, C-373/17 P, EU:C:2018:756, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Może się bowiem zdarzyć, że niezależnie od wagi lub znaczenia podnoszonego naruszenia, trwałości jego skutków, prawdopodobieństwa ustalenia jego istnienia lub zakresu niezbędnych środków dochodzeniowych interes Unii nie wymaga od Komisji rozpatrzenia skargi, jeżeli krajowy organ ochrony konkurencji jest – w szczególności ze względu na bliskość istotnych dowodów, zakres rynków, na które wpływ miały objęte zawiadomieniem praktyki, czy też uzyskaną w przeszłości wiedzę o tych rynkach i praktykach – bardziej niż Komisja właściwy do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie tego podnoszonego naruszenia.
- 60 W konsekwencji wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja nie była zobowiązana do zbadania i wyważenia wszystkich kryteriów, o których mowa w orzecznictwie przytoczonym w pkt 55 powyżej.
- 61 Po drugie, skarżąca podnosi w istocie, że skarga do Komisji dotyczyła nowej kwestii prawnej, której nie rozstrzygnięto jeszcze w prawie konkurencji Unii, a mianowicie tego, czy odmowa udzielenia dostępu do kluczowej infrastruktury (essential facility) na niedyskryminujących warunkach, uzasadniona istnieniem niespłaconego długu, którego istnienie jest jednak kwestionowane przez przedsiębiorstwo wnoszące o dostęp do tej infrastruktury, stanowiło nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.
- 62 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z pkt 15 komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji Komisja jest w szczególności właściwa do rozpatrzenia sprawy, jeżeli interes Unii wymaga wydania przez nią decyzji w celu rozwoju polityki konkurencji Unii, gdy pojawia się nowy problem z zakresu konkurencji, lub w celu zapewnienia skutecznego stosowania reguł.
- 63 Jednakże nawet przy założeniu, że kwestia podniesiona w pkt 61 powyżej stanowi nowy problem z zakresu konkurencji istotny dla rozwoju polityki konkurencji Unii w rozumieniu pkt 15 komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji, nie oznacza to, że Komisja była automatycznie zobowiązana do rozpatrzenia złożonej do niej skargi. „Nową” kwestią podniesioną przez skarżącą byłaby bowiem w istocie kwestia, czy praktyki PKP Cargo stanowiące jej zdaniem nadużycie można by uznać za obiektywnie uzasadnione. Takie badanie wymagałoby sprawdzenia nie tylko, czy PKP Cargo zajmowało pozycję dominującą na rynku właściwym, ale także czy sporny dług faktycznie istniał, co kwestionuje skarżąca, jak również zweryfikowania możliwego skutku rzeczonych praktyk w postaci wykluczenia. Tymczasem skarżąca nie wykazała, że Komisja była najbardziej właściwa do przeprowadzenia takiego badania, pomimo że wspomniane praktyki dotyczyły głównie rynku polskiego, a polski organ ochrony konkurencji posiadał już obszerną wiedzę na temat sektora.
- 64 W konsekwencji skarżąca nie wykazała, że w niniejszej sprawie kryterium dotyczące istnienia nowego problemu z zakresu konkurencji istotnego dla rozwoju polityki konkurencji Unii powinno przeważać nad kryteriami wymienionymi w pkt 42 powyżej.
- 65 W czwartej kolejności należy oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym Komisja powinna była sprawdzić w zaskarżonej decyzji, czy PKP Cargo stosowało system rabatów mający

dyskryminacyjny charakter i czy przedsiębiorstwo to posiadało względem skarżącej wiarygodność mogącą uzasadnić jego odmowę zawarcia z nią umowy. Komisja nie odrzuciła bowiem złożonej do niej skargi na tej podstawie, że przekazane jej informacje nie pozwalały na stwierdzenie, iż objęte zawiadomieniem praktyki były sprzeczne z art. 102 TFUE, lecz ze względu na to, że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do ich zbadania. W związku z tym Komisja nie miała obowiązku zajmować stanowiska w tych kwestiach.

- 66 W piątej kolejności podniesiona przez skarżącą okoliczność, że pismami z dnia 21 sierpnia i z dnia 7 października 2019 r. polski organ ochrony konkurencji odmówił nadania skardze dalszego biegu, jest bez znaczenia, ponieważ owa odmowa nastąpiła dopiero po wydaniu zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2021 r., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisja, C-466/19 P, EU:C:2021:76, pkt 82).
- 67 W szóstej kolejności niezakwestionowana okoliczność, że zgodnie z prawem polskim decyzje polskiego organu ochrony konkurencji o odrzuceniu skargi nie mogą być przedmiotem skargi sądowej, nie może skutkować nałożeniem na Komisję obowiązku rozpatrzenia złożonej do niej skargi. To na państwach członkowskich spoczywa bowiem, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, zaś do Komisji nie należy zarządzenie, poprzez wszczęcie dochodzenia, ewentualnym brakiem w zakresie ochrony sądowej na szczeblu krajowym. Ponadto skarżąca miała w każdym razie możliwość wszczęcia przed sądami krajowymi postępowań o naprawienie szkód, jakie miała ona ponieść w wyniku zachowań będących przedmiotem skargi do Komisji, w celu zapewnienia poszanowania art. 102 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2018 r., Agria Polska i in./Komisja, C-373/17 P, EU:C:2018:756, pkt 83, 87).
- 68 Wreszcie w zakresie, w jakim skarżąca powołuje się również na naruszenie art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE, wystarczy zauważyć, że nie podniosła ona żadnego samodzielnego argumentu opartego na naruszeniu tego postanowienia.
- 69 Wynika stąd, że zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.
- 70 Następnie należy zbadać argumenty, które skarżąca przedstawiła w ramach zarzutu drugiego i części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczące istnienia systemowych i ogólnych nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce oraz zmierzające do wykazania, że istniało rzeczywiste ryzyko, iż jej prawa jako składającej skargę nie będą chronione w sposób zadowalający na poziomie krajowym.

W przedmiocie zarzutu drugiego i części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczących poszanowania zasady państwa prawnego w Polsce

- 71 W ramach zarzutu drugiego skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła jej prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 2 TUE w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty. W tym względzie podnosi ona, że Komisja była właściwa do rozpatrzenia skargi, jeśli się weźmie pod uwagę systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce, a zwłaszcza brak niezależności polskiego organu ochrony konkurencji i niezawisłości sądów krajowych właściwych w tym zakresie.
- 72 W szczególności skarżąca powołuje się na szereg okoliczności pozwalających jej zdaniem wykazać z jednej strony, że polski organ ochrony konkurencji był podporządkowany władzy wykonawczej, a z drugiej strony, że sądy krajowe powołane do kontroli zgodności z prawem

decyzji tego organu, czyli Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska) oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym (Polska), nie dysponowały wszelkimi gwarancjami niezawisłości, jak wynika w szczególności z orzecznictwa Trybunału. Ponadto skarżąca powołuje się na szereg szczególnych poszlak dotyczących okoliczności niniejszej sprawy, charakteru podnoszonego naruszenia oraz kontekstu faktycznego, w jaki się ono wpisuje, które jej zdaniem pozwalają wykazać, że istniały poważne i sprawdzone podstawy, by uznać, iż byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe. W ramach części drugiej zarzutu pierwszego skarżąca podnosi, że Komisja nie wzięła pod uwagę tych elementów i nie uzasadniła w tym względzie zaskarżonej decyzji w sposób wystarczający pod względem prawnym.

- 73 Komisja i Rzeczpospolita Polska kwestionują argumenty skarżące.
- 74 W zaskarżonej decyzji Komisja zbadała, stosując w drodze analogii wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce stały na przeszkodzie odrzuceniu przez nią skargi na tej podstawie, że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do jej rozpatrzenia.
- 75 Rzeczpospolita Polska kwestionuje jednak zastosowanie tego orzecznictwa do niniejszego przypadku w drodze analogii między innymi z tego względu, że odnosi się ono do współpracy między sądami krajowymi w sprawach karnych, a w szczególności do wykonania europejskiego nakazu aresztowania, a nie do decyzji o odrzuceniu skargi wydanych w dziedzinie prawa konkurencji. Ponadto owo państwo członkowskie podnosi, że wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), dotyczy zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 19 ust. 1 TUE, a także ryzyka naruszenia ustanowionego w art. 47 akapit drugi karty prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, podczas gdy przepisy te nie znajdują zastosowania do organów administracyjnych takich jak polski organ ochrony konkurencji.
- 76 W pierwszej kolejności należy zatem zbadać, czy Komisja mogła słusznie zastosować do niniejszej sprawy w drodze analogii wnioski wynikające z wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).
- 77 W tym względzie należy przypomnieć, że w owym wyroku Trybunał uznał, iż w przypadku gdy osoba wskazana w europejskim nakazie aresztowania sprzeciwia się swemu przekazaniu organowi sądowemu wydającemu nakaz i w tym kontekście powołuje się na istnienie systemowych lub co najmniej ogólnych nieprawidłowości, które według niej mogą mieć wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim oraz w ten sposób godzić w istotną treść jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie tego prawa podstawowego przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu jej organom tego państwa członkowskiego [zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 78 Zdaniem Trybunału w tym celu wykonujący nakaz organ sądowy powinien przeprowadzić dwuetapową analizę.

- 79 Powinien on w pierw, w oparciu o obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyte zaktualizowane informacje o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim, dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie [zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 80 Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że przesłanki związane z tym pierwszym etapem analizy zostały spełnione, powinien on następnie ocenić w konkretny i dokładny sposób, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie przekazania jej do wydającego nakaz państwa członkowskiego [zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 81 Trybunał wyjaśnił też, że w pewnych ściśle określonych przypadkach wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany automatycznie odmówić wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka wpływu na istotną treść prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na które to ryzyko jest narażona dana osoba [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 72].
- 82 Co się tyczy kwestii, czy orzecznictwo przytoczone w pkt 81 powyżej mogło mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że zgodność z prawem zaskarżonej decyzji należy oceniać na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tej decyzji, czyli w dniu 12 sierpnia 2019 r. (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 66 powyżej). Tak więc nawet przy założeniu, że zdarzenia zaistniałe po tej dacie pozwalają odstąpić od drugiego etapu analizy prowadzonej na podstawie tego orzecznictwa, należy zauważyć, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji przesłanki jego zastosowania nie były spełnione.
- 83 Uściśliwszy powyższe, należy zgodzić się z Rzeczpospolitą Polską, że faktycznie istnieją ewidentne różnice między okolicznościami leżącymi u podstaw wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), a okolicznościami leżącymi u podstaw niniejszej sprawy. Jednakże szereg zasadniczych względów uzasadnia zastosowanie w drodze analogii wniosków płynących ze wspomnianego wyroku w celu określenia organu ochrony konkurencji najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi informującej o naruszeniu art. 101 i 102 TFUE.
- 84 Po pierwsze, należy bowiem przypomnieć, że podstawowe założenie, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oznacza oraz uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami, wzajemnego zaufania co do tego, że owe wartości, na których opiera się Unia, w tym także praworządność, będą uznawane, a w efekcie co do tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 42, 43].

- 85 To podstawowe założenie obowiązuje również w stosunkach między Komisją, krajowymi organami ochrony konkurencji i sądami krajowymi w kontekście stosowania art. 101 i 102 TFUE. Zarówno bowiem przepisy dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozpatrywane w sprawie, w której zapadł wyrok przytoczony w pkt 76 powyżej [zob. wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 35, 36; z dnia 25 lipca 2018 r., Generalstaatsanwaltschaft (Warunki pozbawienia wolności na Węgrzech), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, pkt 104], jak i przepisy dotyczące Europejskiej Sieci Konkurencji, a także współpracy między Komisją a sądami krajowymi przy stosowaniu art. 101 i 102 TFUE, które są rozpatrywane w niniejszej sprawie (zob. w szczególności motywy 15, 21 i 28, art. 11 ust. 1 i art. 15 rozporządzenia nr 1/2003, a także pkt 2 in fine komunikatu w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji), ustanawiają system ścisłej współpracy pomiędzy właściwymi organami oparty na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy.
- 86 Zgodnie bowiem z art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich posiadają równoległe kompetencje do stosowania art. 101 i 102 TFUE, podczas gdy systematyka rozporządzenia nr 1/2003 opiera się na ścisłej współpracy między nimi (wyrok z dnia 16 października 2013 r., Vivendi/Komisja, T-432/10, niepublikowany, EU:T:2013:538, pkt 26). Ponadto stosownie do art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia organy ochrony konkurencji państw członkowskich powinny zapewnić skuteczne stosowanie art. 101 i 102 TFUE w interesie ogólnym, przy czym sądy mogą znaleźć się wśród organów ochrony konkurencji wyznaczonych przez państwa członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, pkt 56, 62). Poza tym zgodnie z art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.U. 2019, L 11, s. 3) wspomniane organy powinny posiadać gwarancje niezależności i bezstronności. O ile prawdą jest, że termin transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął w chwili wydania zaskarżonej decyzji, o tyle państwa członkowskie powinny powstrzymać się od przyjmowania w tym terminie przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu przewidzianego w niej rezultatu (zob. wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45; z dnia 2 czerwca 2016 r., Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, pkt 32).
- 87 Ponadto art. 101 ust. 1 i art. 102 TFUE wywołują bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i nadają im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić. Kompetencja do stosowania tych przepisów należy jednocześnie do Komisji i do sądów krajowych. Takie przyznanie kompetencji charakteryzuje się obowiązkiem lojalnej współpracy pomiędzy Komisją i sądami krajowymi (wyrok z dnia 18 września 1992 r., Automec/Komisja, T-24/90, EU:T:1992:97, pkt 90). Potwierdza to pkt 15 komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, C 101, s. 54), który przewiduje, że na Komisji i sądach krajowych spoczywa wzajemny obowiązek lojalnej współpracy.
- 88 Wynika z tego, że – podobnie jak w przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – współpraca między Komisją, organami ochrony konkurencji państw członkowskich i sądami krajowymi w celu stosowania art. 101 i 102 TFUE opiera się na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, które

zobowiązują każdy z tych organów i sądów do uznania, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, że wszystkie pozostałe organy i sądy przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie.

- 89 Po drugie, z orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 powyżej wynika, że jeśli skutki naruszeń podnoszonych w skardze do Komisji ograniczają się zasadniczo do terytorium jednego państwa członkowskiego i jeśli składający skargę do Komisji zainicjował przed właściwymi sądami lub organami administracyjnymi tego państwa członkowskiego postępowania dotyczące tych naruszeń, Komisja ma prawo odrzucić skargę ze względu na brak interesu Unii, pod warunkiem że prawa składającego skargę będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe.
- 90 Orzecznictwo wymaga zatem od Komisji, aby jeszcze przed odrzuceniem skargi ze względu na brak interesu Unii upewniła się, że organy krajowe będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa składającego skargę. W zakresie, w jakim orzecznictwo to odnosi się w szeroki sposób do „organów krajowych”, dotyczy ono jednocześnie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych właściwych w tej dziedzinie. Tymczasem gdyby w danym państwie członkowskim istniały systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności tych organów, a także poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła złożoną do niej skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas wspomniane organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 45 powyżej.
- 91 Po trzecie, zagwarantowane w art. 47 akapit drugi karty prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem ma również szczególne znaczenie dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Sądy krajowe są bowiem zobowiązane z jednej strony do kontroli zgodności z prawem decyzji krajowych organów ochrony konkurencji, a z drugiej strony do bezpośredniego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Trybunał podkreślił już w tym względzie, że na państwach członkowskich spoczywa, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinie prawa konkurencji (zob. w tym zakresie orzecznictwo przytoczone w pkt 67 powyżej).
- 92 Z całości powyższych rozważań wynika, że przestrzeganie wymogów państwa prawnego jest istotnym czynnikiem, który Komisja powinna wziąć pod uwagę celem określenia organu ochrony konkurencji najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi, i że w tym celu Komisja mogła zastosować w niniejszym przypadku w drodze analogii wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).
- 93 W drugiej kolejności z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja ograniczyła się w istocie do wskazania, iż przesłanki dotyczące drugiego etapu analizy określonego w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), nie zostały spełnione w niniejszej sprawie, i jednocześnie uniknęła zajęcia stanowiska w kwestii, czy zostały spełnione przesłanki dotyczące pierwszego etapu analizy określonego w tym wyroku.
- 94 Zważywszy jednak, że te dwa etapy analizy występują kumulatywnie, nie można zarzucać Komisji, iż w trosce o ekonomię postępowania ograniczyła się do zbadania tego drugiego etapu.

- 95 W związku z tym podniesione przez skarżącą argumenty zmierzające do wykazania w sposób generalny istnienia systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w Polsce mogących zagrozić niezależności polskiego organu ochrony konkurencji i niezawisłości sądów krajowych właściwych w danej dziedzinie są bezskuteczne.
- 96 W trzeciej kolejności należy zbadać przedstawione w zaskarżonej decyzji powody, dla których Komisja uznała, że przesłanki dotyczące drugiego etapu analizy nie zostały spełnione w niniejszym przypadku.
- 97 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że w ramach tego drugiego etapu analizy najpierw zainteresowana osoba, w niniejszym przypadku skarżąca, powinna przedstawić poszlaki dotyczące istnienia poważnych i sprawdzonych podstaw, by uznać, iż byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe. Następnie w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez stronę skarżącą oraz przedstawionych przez nią ewentualnie informacji Komisja powinna ocenić w konkretny i dokładny sposób, czy w okolicznościach danej sprawy istnieją takie podstawy, mając na względzie osobistą sytuację tej strony, charakter podnoszonego naruszenia oraz kontekst faktyczny sprawy [zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 60, 68, 75].
- 98 W niniejszej sprawie skarżąca powołała się w toku postępowania administracyjnego na zbiór konkretnych poszlak i szczególnych informacji, które – rozpatrywane jako całość – pozwalały jej zdaniem wykazać, że istniały poważne i sprawdzone podstawy, by uznać, iż byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe. Skarżąca uważa jednak, że Komisja nie wzięła pod uwagę tych poszlak i informacji oraz nie uzasadniła w tym względzie zaskarżonej decyzji w sposób wystarczający pod względem prawnym.
- 99 W szczególności, po pierwsze, skarżąca zwróciła uwagę Komisji na fakt, że PKP Cargo jest przedsiębiorstwem kontrolowanym przez państwo i że ze względu na ścisłe związki między nim a rządem istnieje prawdopodobieństwo, iż polski organ ochrony konkurencji będzie pobłażliwy, a nawet stronnicy wobec tego przedsiębiorstwa. Skarżąca uważa bowiem z jednej strony, że prezes polskiego organu ochrony konkurencji jest w pełni zależny od władzy wykonawczej, ponieważ jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym ustawa nie określa czasu trwania jego kadencji ani przyczyn jego odwołania. Fakt, że od 2014 r. Prezes Rady Ministrów kilkakrotnie odwołał prezesa tego organu, wskazuje na tę zależność. Z drugiej strony PKP S.A., będąca spółką dominującą PKP Cargo, jest jednym z fundatorów Polskiej Fundacji Narodowej, stowarzyszenia utworzonego i finansowanego zdaniem skarżącej przez największe spółki publiczne w Polsce, którego celem jest obrona i promowanie w drodze kampanii medialnych reformy systemu sądownictwa w Polsce.
- 100 Po drugie, skarżąca wielokrotnie powołała się na fakt, że w kwietniu 2007 r. ówczesny Prokurator Generalny Z. Ziobro wniósł sprzeciw od decyzji polskiego organu ochrony konkurencji z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie DOK 50/04, w której ów organ stwierdził nadużycie pozycji dominującej przez PKP Cargo i z tego tytułu nałożył na to przedsiębiorstwo karę. Zdaniem skarżącej okoliczność ta świadczy o „politycznej woli ochrony jednej z kluczowych spółek Skarbu Państwa” i mogła podważyć niezależność polskiego organu

- ochrony konkurencji, ponieważ ów organ „ma znacznie słabszą pozycję” niż Prokurator Generalny.
- 101 Po trzecie, zdaniem skarżącej pobłażliwa polityka polskiego organu ochrony konkurencji wobec PKP Cargo znajduje potwierdzenie w okoliczności, primo, że nakładane na to przedsiębiorstwo w przeszłości kary były łagodne, nieodstraszające i nieskuteczne, o czym świadczy fakt, iż pomimo tych kar PKP Cargo nadal stosuje praktyki antykonkurencyjne, i secundo, że od 2015 r. ów organ odmówił podjęcia jakichkolwiek czynności w stosunku do PKP Cargo, mimo iż skarżąca wielokrotnie zwracała się do niego o podjęcie działań w tym względzie. Ta ostatnia okoliczność wskazuje na zmianę polityki tego organu w stosunku do PKP Cargo od 2015 r., która to zmiana znajduje wytłumaczenie w braku niezależności owego organu.
- 102 Po czwarte, skarżąca podniosła w istocie, że właściwe w dziedzinie prawa konkurencji sądy krajowe nie były w stanie zaradzić nieprawidłowościom w działaniu polskiego organu ochrony konkurencji z powodu braku ich niezawisłości.
- 103 W pkt 25 ppkt (v) zaskarżonej decyzji Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że przedstawione przez skarżącą argumenty dotyczące drugiego etapu analizy, przypomnianego w pkt 80 powyżej, zawierają „wyłącznie niepoparte dowodami domniemania” oraz że okoliczność, iż prezes polskiego organu ochrony konkurencji jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, nie przesądza o braku niezależności jego decyzji wydanych w stosunku do PKP Cargo. Żaden inny fragment zaskarżonej decyzji nie wskazuje na dokonanie jakiegokolwiek merytorycznej oceny zbioru poszlak przedstawionego w tym zakresie przez skarżącą ani też na powody, dla których Komisja uznała, że wszystkie te poszlaki były „wyłącznie niepopartymi dowodami domniemaniami”.
- 104 Tak więc z zaskarżonej decyzji nie wynika, by Komisja zbadała w sposób konkretny i dokładny różne poszlaki przedstawione przez skarżącą w toku postępowania administracyjnego. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 97 powyżej Komisja powinna była ocenić w sposób konkretny i dokładny, w świetle szczególnych obaw wyrażonych przez skarżącą oraz udzielonych przez nią ewentualnie informacji, czy w okolicznościach niniejszej sprawy istniały poważne i sprawdzone podstawy, by uznać, iż skarżącą byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw, gdyby jej sprawę miały zbadać organy krajowe.
- 105 Zwięzłe uzasadnienie przedstawione w tym zakresie w zaskarżonej decyzji nie pozwala ani skarżącej na poznanie powodów, dla których Komisja odrzuciła przedstawione przez nią konkretne poszlaki dotyczące drugiego etapu analizy przypomnianego w pkt 80 powyżej, ani Sądowi na przeprowadzenie skutecznej kontroli zgodności tej decyzji z prawem i na dokonanie oceny, czy istniały poważne i sprawdzone podstawy, by uznać, iż skarżącą byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej praw (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2017 r., *Contact Software/Komisja*, T-751/15, niepublikowany, EU:T:2017:602, pkt 39, 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 W związku z tym należy uwzględnić zarzut drugi oraz część drugą zarzutu pierwszego skargi i w konsekwencji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych argumentów podniesionych przez skarżącą na poparcie części drugiej zarzutu pierwszego.

W przedmiocie kosztów

107 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącej należy ją obciążyć własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.

108 Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2019) 6099 final z dnia 12 sierpnia 2019 r. (sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo).**
- 2) Komisja zostaje obciążona własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Sped-Pro S.A.**
- 3) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.**

Van der Woude
Hesse

Kornezov

Buttigieg
Petrлік

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 lutego 2022 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
M. van der Woude

Rozdział 2

Europejski nakaz aresztowania a naruszenie niezależności systemu sądowniczego – wyrok TSUE w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU *X i Y przeciwko Openbaar Ministerie*

2.1. Wprowadzenie

Formalna przynależność państw do Unii Europejskiej nie wystarcza do zabezpieczenia prawidłowego wykonywania unijnych instrumentów współpracy w sprawach karnych. Państwa członkowskie muszą szanować wspólne wartości określone w art. 2 TUE, zarówno na etapie przystąpienia do UE, jak i w trakcie uczestniczenia w „projekcie” o nazwie Unia Europejska. Poszanowanie tych wartości stanowi bazę wzajemnego zaufania, które – jak wcześniej wskazano – jest warunkiem wstępnym prawidłowego funkcjonowania wzajemnego uznawania. Trafnie akcentuje to N. Cambien twierdząc, że nie miałyby sensu wymagania od państwa członkowskiego systematycznego uznawania orzeczeń i przepisów innego państwa członkowskiego, gdyby uprzednio nie istniało zaufanie co do adekwatności systemu prawnego innego państwa członkowskiego¹. Do podobnego wniosku doszedł również TSUE w sprawach połączonych *Aranyosi i Căldăraru* wskazując, że „zasada wzajemnego uznawania, na której opiera się system europejskiego nakazu aresztowania (ENA), opiera się z kolei na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, że ich krajowe porządki prawne mogą zapewnić równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii, w szczególności w Karcie”².

¹ N. Cambien, *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*, European Papers 2017, vol. 2, No 1, s. 101.

² Wyrok z 5.04.2016 r. w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198; A. Sakowicz, *Erosion of the Principle of Mutual Recognition. European Arrest Warrant and the Principle of Mutual Recognition in the Light of the Recent CJEU Rulings*, Review of European and Comparative Law 2023, vol. 54, nr 3, s. 23–31 oraz podana tam literatura. Z kolei w innym wyroku z 26.10.2021 r., *Openbaar Ministerie* (C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876) Trybunał stwierdził, że „zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności

Już na wstępie należy zaznaczyć, że nie sposób zapewnić „równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych”, gdy poszanowanie rządów prawo zostało naruszone. Prawa podmiotowe są warunkiem *sine qua non* poszanowania gwarancji procesowych, realizacji zasady równości, skuteczności prawa unijnego oraz wzajemnego zaufania i uznawania orzeczeń. Każde negatywnie oddziaływanie na praworządność, w szczególności naruszenie niezależności sądów prowadzi do osłabienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskim oraz stanowi zagrożenie dla wszystkich praw podstawowych³. Stanowisko zachowawcze w tym względzie zajął Trybunał w sprawie *LM* (określanej także sprawą *Celmera*)⁴ mimo poważnych zarzutów sądu odsyłającego wskazujących na głębokie zmiany strukturalne polskiego systemu sądowego prowadzących do naruszenia zasady państwa prawa⁵. Trybunał, mimo przyjętego na wstępie założenia, że: a) państwa członkowskie zobowiązane są „przyjmować domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie”, b) wykluczając możliwość sprawdzenia, „czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię”⁶ oraz c) podkreślając precyzyjne podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania oraz gwarancje, jakich powinno udzielić wydające nakaz państwo członkowskie w szczególnych wypadkach stwierdził, że tylko „w wyjątkowych okolicznościach” mogą zostać wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania

w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”, pkt 40.

- ³ Trafnie wskazał Trybunał w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa, zob. wyrok TSUE z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, pkt 36.
- ⁴ Wyrok w sprawie *LM*; zob. C. Dupré, *The Rule of Law, Fair Trial and Human Dignity: The Protection of EU Values After LM*, w: *Defending Checks and Balances in the EU Member State*, Berlin, A. von Bogdandy i in. (red.), Springer 2021, s. 437 i n.; M. Krajewski, *Who Is Afraid of the European Council? The Court of Justice's Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges*, *European Constitutional Law Review* 2018, vol. 14 nr 4, s. 794; A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, *Państwo i Prawo* 2018, nr 10, s. 50–66.
- ⁵ Powyższą konstatację sąd odsyłający oparł na podstawie zmian uważanych za szczególnie znaczące, takich jak: zmiany dotyczące konstytucyjnej roli Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie gwarantowania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, w połączeniu z niezgodnymi z prawem nominacjami do Trybunału Konstytucyjnego przez rząd polski i odmową publikacji przez ten rząd niektórych orzeczeń; fakt, że Minister Sprawiedliwości jest obecnie Prokuratorem Generalnym i ma prawo aktywnie uczestniczyć w ściganiu przestępstw oraz że sprawuje władzę dyscyplinarną nad prezesami sądów, co może ograniczać swobodę działania tych prezesów, a w konsekwencji będzie mieć wpływ na administrowanie wymiarem sprawiedliwości; fakt, że na Sąd Najwyższy mają wpływ przymusowe przeniesienia w stan spoczynku i przyszłe nominacje oraz że nowy skład Krajowej Rady Sądownictwa będzie w znacznym stopniu zdominowany przez nominacje o charakterze politycznym; oraz fakt, że w znacznym stopniu naruszono rzetelność i sprawność działania Trybunału Konstytucyjnego, a wobec tego nie ma gwarancji, że ustawy w Polsce będą zgodne z polską Konstytucją, co samo w sobie oddziałuje na cały system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zob. wspomniany wyżej wyrok TSUE w sprawie *LM*, pkt 21.
- ⁶ Tamże, pkt 37.

i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi⁷. Po raz pierwszy zatem Trybunał przyjął wyjątkową możliwość umorzenia przez wykonujący nakaz organ sądowy postępowania w przedmiocie przekazania, wprowadzonego decyzją ramową 2002/584⁸, jeśli w wyniku takiego przekazania osoba ścigana będzie narażona na rzeczywiste ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu związane z brakiem niezawisłości sądów w państwie członkowskim.

Trybunał, odwołując się do sprawy *Aranyosi i Căldăraru* zrekonstruował dwupoziomowy test, bez przeprowadzenia którego nie jest możliwe wprowadzenie umorzenia – w wyjątkowych okolicznościach – postępowania w przedmiocie przekazania osoby na podstawie ENA. Pierwszy etap zakłada, że „wykonujący nakaz organ sądowy powinien w pierwszej kolejności, w oparciu o obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane informacje o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie”⁹. Dokonanie weryfikacji pozytywnej w tym zakresie, czyli ustalenie, że występuje zagrożenie dla praw podstawowych jednostki *in abstracto* określonych przez art. 47 ust. 2 pozwala na przejście do drugiego etapu oceny. W tym etapie organ wykonujący jest zobligowany zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, „czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, stanowiącego podstawę europejskiego nakazu aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa”¹⁰.

Przyjęcie dwuetapowej, powiązanej wewnątrznie, oceny naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, ze względu na systemowe nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowiczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, stawia pod znakiem zapytania, co tak naprawę chciał chronić Trybunał. Z uzasadnienia wyroku w sprawie *LM* wynika, że bliższa Trybunałowi była troska o skuteczne ściganie sprawców przestępstwa i niezachwiane domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie niż zapewnienie osobie ściganej prawa do rzetelnego procesu sądowego w sytuacji systemowego naruszenia rządów prawa w jednym z państw członkowskich. Świadczy o tym powołanie się przez Trybunał na motyw 10 decyzji ramowej 2002/584 mówiący, że wykonanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przy-

⁷ Tamże, pkt 43.

⁸ Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz.Urz. L 190, 18.07.2002, s. 1 ze zm.

⁹ Wyrok TSUE z 25.07.2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM*, EU:C:2018:586, pkt 61 (dalej jako: wyrok w sprawie *LM*).

¹⁰ Wyrok w sprawie *LM*, pkt 79.

padku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, z konsekwencjami przewidzianymi w art. 7 ust. 3¹¹. Odwołując się do procedury politycznej, bo taka właśnie jest określona w art. 7 TEU, Trybunał *de facto* zamknął możliwość odmowy przekazania osoby ściganej do państwa członkowskiego, w którym istnieją systemowe lub ogólne braki niezależności sądownictwa. Tymczasem procedura polityczna określona w art. 7 TEU ma na celu generalne zawieszenie stosowania instrumentu prawnego, np. mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania i jest stosowana wobec państwa, natomiast odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania podejmowana przez organ sądowy państwa członkowskiego dotyczy konkretnego nakazu, i jest przejawem współpracy między organami sądowymi państw członkowskich. Każdy sąd wykonujący nakaz jest zobowiązany nie tylko uwzględniać fakultatywne i obligatoryjne podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, lecz także stać na straży poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które zostały określone w art. 2 i 6 TUE. Obowiązek w tym zakresie względem współpracujących organów sądowych wynika z art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 oraz powyższych przepisów TUE.

W sprawie *LM* Trybunał dopuścił możliwość odmowy wykonania nakazu jedynie w wyjątkowych okolicznościach, tj. gdy zostanie wykazane rzeczywiste ryzyko naruszenia podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego (*in abstracto*) oraz zostanie ustalone, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, będzie narażona po przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu. O ile pierwszy etap oceny możliwy jest do udowodnienia w sposób prosty, o tyle etap drugi oceny, polegający na przenoszeniu braków systemowych na przyszłą sytuację osoby ściganej jest trudny do realizacji¹². Trybunał wskazuje, że organ wykonujący powinien wziąć pod uwagę między innymi sytuację osobistą osoby ściganej, charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, na którym opiera się europejski nakaz aresztowania¹³. Ponadto, obowiązkiem sądu wykonującego nakaz jest zwrócenie się do organu wydającego o dostarczenie dodatkowych informacji, celem ustalenia czy istnieje ryzyko dla rzetelnego procesu sądowego. Pytanie tylko, jaki jest sens za każdym razem uruchamiać dialog między organami sądowymi wykonującymi a organami sądowymi wydającymi.

Rodzą się też wątpliwości w zakresie samego dialogu oraz treści udzielanych odpowiedzi. Stawia się pytania: „Czy takie informacje będą spełniać standardy określone przez Trybunał Sprawiedliwości? Czy takie informacje będą obiektywne i adekwatne? Czy ocena będzie w pełni wiarygodna? Czy sędzia (sąd), który nie dostrzega zagrożeń dla niezawisłości sądownictwa, wbrew powszechnie wyrażanym i dobrze udokumentowanym obawom, pozostaje w pełni niezawisły? A co z sędzią,

¹¹ Tamże, pkt 70.

¹² T. Wahl, *Refusal of European Arrest Warrants Due to Fair Trial Infringements*, Eucrim 2020, vol. 4, s. 325, <https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-026> (dostęp 25.03.2024).

¹³ Pkt 75.

którego odpowiedzi są zgodne z oczekiwaniami decydentów politycznych, mając na uwadze, że ich głos może mieć wpływ na karierę sędziego? Czy sędzia przyznałby się do otrzymywania wyraźnych lub dorozumianych instrukcji, sugestii lub być może »przyjacielskich porad« od władzy wykonawczej lub innych podmiotów politycznych? Odpowiedzi na te pytania mogą być trudne. Z drugiej strony, co z sędzią, który przedstawia krytyczne uwagi na temat gwarancji rzetelnego procesu sądowego¹⁴.

W tym kontekście należy uznać, że ocena niezawisłości konkretnych sądów właściwych do prowadzenia postępowania karnego wobec osoby ściganej będzie trudna. Wykonujący organ sądowy nie jest w stanie przewidzieć dalszego rozwoju sprawy po przekazaniu osoby ściganej, nie jest w stanie np. wykluczyć personalnej zmiany składu sądu czy przeniesienia sprawy do innego sądu. Stąd też wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłaby jednoetapowa ocena, gdyż brak niezawisłości sądów zawsze prowadzi do rzeczywistego ryzyka naruszenia praw podstawowych, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego¹⁵. Wydawałoby się, że w tym kierunku podaży TSUE w kolejnych orzeczeniach, biorąc pod uwagę pogłębiający się kryzys praworządności. Nic bardziej mylnego. Otóż, wyrok z 22.02.2022 r. (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU) stanowi kolejne orzeczenie najwyższej instancji sądowej w UE dotyczące kryzysu praworządności w Polsce. Wykluczono w nim możliwość automatycznej odmowy wykonania przez sąd europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie z powodu ogólnych i systemowych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowiczej wydającego nakaz państwa członkowskiego. Konieczne jest również wykazanie, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia, że naruszono prawo podstawowe osoby objętej ENA do rzetelnego procesu lub że istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa w razie przekazania do innego państwa. Sędziowie w Luksemburgu podkreślili, że wykonujący nakaz organ sądowy musi trzymać się dwuetapowego badania dotyczącego naruszenia podstawowego prawa osoby, której dotyczy wnioski, do rzetelnego procesu, jednocześnie też podjęli próbę zdefiniowania możliwych kryteriów obmowy.

2.2. Stan faktyczny spraw

Omawiane sprawy C-562/21 PPU i C-563/21 PPU dotyczyły wydania przez polskie sądy dwóch ENA. W pierwszej ze spraw, do sądu odsyłającego, Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie) wpłynął wniosek o wyko-

¹⁴ Zob. szerzej S. Biernat, P. Filipek, *The Assessment of Judicial Independence Following the CJEU Ruling in C-216/18 LM*, w: *Defending Checks and Balances in EU Member State*, A. von Bogdandy i in. (red.), Berlin Springer 2021, s. 424.

¹⁵ Zob. P. Bárd, W. van Ballegooij, *The AG Opinion in the Celmer Case: Why Lack of Judicial Independence Should Have Been Framed as a Rule of Law Issue*, VerfBlog 2018/7/02, <https://verfassungsblog.de/the-ag-opinion-in-the-celmer-case-why-lack-of-judicial-independence-should-have-been-framed-as-a-rule-of-law-issue>, DOI: 10.17176/20180702-173606-0 (dostęp 23.02.2024); A. Frąckowiak-Adamska, *Drawing Red Lines with No (Significant) Bites: Why an Individual Test Is Not Appropriate in the LM Case*, w: *Defending Checks and Balances in EU Member State*, A. von Bogdandy i in. (red.), Berlin Springer 2021, s. 443–454.

nanie ENA w celu zatrzymania i przekazania obywatela polskiego do wykonania kary pozbawienia wolności w wysokości dwóch lat. W drugiej ze spraw, do sądu odsyłającego wpłynął nakaz dotyczy zatrzymania i przekazania obywatela polskiego w celu przeprowadzenia postępowania karnego. Sądy pytające dostrzegły, że w Polsce istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości władzy sądowniczej, co wskazuje, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż w wypadku przekazania osoby ściganej ENA do Polski, osoba ta będzie narażona na naruszenie jej prawa do rzetelnego procesu, zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych. W tych okolicznościach oba sądy rejonowe w Amsterdamie zwróciły się pytaniami prejudycjalnymi do TSUE o ustalenie, czy w zastosowaniu zasad ustanowionych w wyrokach *Minister for Justice and Equality*¹⁶ i *Openbaar Ministerie*¹⁷ jest zobowiązany do odmowy przekazania osoby, której dotyczy nakaz w następujących sytuacjach:

- a) z jednej strony w przypadku wydania ENA w celu wykonania prawomocnie orzeczonych kary lub środka polegającego na pozbawieniu wolności, w przypadku gdy w wydającym nakaz państwie członkowskim (i) w procesie prowadzącym do skazania naruszone zostało prawo do sądu ustanowionego wcześniej ustawą i (ii) brak jest skutecznego środka prawnego umożliwiającego zaskarżenie ewentualnego naruszenia tego prawa¹⁸;
- b) z drugiej strony przy rozpatrywaniu ENA wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego, gdy (i) istnieje rzeczywiste ryzyko, że w wydającym nakaz państwie członkowskim osoba, której dotyczy nakaz, będzie sądzona przez sąd, który nie został wcześniej ustanowiony ustawą), (ii) osoba ta nie może znać składu sądu, przed którym będzie sądzona, z uwagi na losowy przydział spraw; oraz (iii) nie istnieje skuteczny środek prawny pozwalający zakwestionować skuteczność powołań sędziów¹⁹.

W tym miejscu warto wskazać, że w wyroku *Minister for Justice and Equality* Trybunał orzekł, że nawet w przypadku, gdy po pierwszym etapie badania wykonujący nakaz organ sądowy dysponuje elementami takimi jak te zawarte w przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, organ ten powinien, w ramach drugiego etapu, zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego dana osoba będzie narażona na takie ryzyko. W tym względzie organ ten musi wziąć pod uwagę kryteria takie jak sytuacja osobista tej osoby, charakter przestępstwa, za które osoba ta jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, stanowiące podstawę wydania ENA (zwane

¹⁶ Zob. przywoływany już wyrok w sprawie *LM*.

¹⁷ Zob. wyrok TSUE z 17.12.2020 r. w sprawach C-354/20 PPU i C-412/20 PPU *Openbaar Ministerie*, EU:C:2020:1033 (dalej jako: wyrok w sprawie *Openbaar Ministerie*).

¹⁸ Jedyne pytanie w sprawie C-562/21 PPU.

¹⁹ Trzy pytania w sprawie C-563/21 PPU.

dalej „odnośnymi kryteriami”), a także informacje udzielone przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584²⁰.

Natomiast w wyroku *Openbaar Ministerie* TSUE uznał, po pierwsze, że nawet w przypadku, gdy wykonujący nakaz organ sądowy dysponuje dowodami na istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowiczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, które istniały w chwili przekazania lub wystąpiły później, ów wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić sądowi, który wydał ENA, statusu „wydającego nakaz organu sądowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584²¹. Po drugie, Trybunał przypomniał, że wykonujący nakaz organ sądowy nie może zrezygnować z przeprowadzenia drugiego etapu badania, nawet jeśli stwierdzi istnienie wspomnianych powyżej systemowych lub ogólnych nieprawidłowości. W ramach tego drugiego etapu do organu tego należy ocena, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w przypadku przekazania osoba, której dotyczy ENA, będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego²². W tym zakresie Trybunał odwołał się do odnośnych kryteriów wypracowanych w wyroku *Minister for Justice and Equality*, wskazując jednocześnie, że ów organ w kontekście faktycznym stanowiącym podstawę wydania ENA może uwzględnić oświadczenia przedstawicieli władzy publicznej mogące wpływać na sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy²³.

2.3. Stanowisko rzecznika generalnego

Odnosząc się do postawionych pytań prejudycjalnych przez sądy rejonowe w Amsterdamie, rzecznik generalny A. Rantos stwierdził, że „nieprawidłowości w powoływaniu niektórych sędziów mogą mieć wpływ na konkretną sytuację jednostek, gdy stwarzają ryzyko ingerencji władzy wykonawczej w wymiar sprawiedliwości i wzbudzają w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danych sędziów oraz sądów, do których zostali przydzieleni”²⁴. Zdaniem rzecznika, okoliczności te prowadzą do wniosku, że na drugim etapie badania należy sprawdzić, czy sytuacja osób, których dotyczą ENA, biorąc pod uwagę odpowiednie kryteria, jest przedmiotem zainteresowania władzy wykonawczej, które wykracza poza konkretne elementy zarzucanych tym osobom przestępstw i naraża je na ryzyko, że ich sprawy nie zostaną rozpatrzone bezstronnie²⁵.

²⁰ Wyrok w sprawie *LM*, pkt 72–75.

²¹ Wyrok w sprawach C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, pkt 41–42.

²² Tamże, pkt 79.

²³ Tamże, pkt 61.

²⁴ Opinia rzecznika generalnego Athanasiosa Rantosa przedstawiona 16.12.2021 r., sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2021:1019, pkt 47.

²⁵ Pierwszy etap badania został pominięty, gdyż rzecznik generalny nie miał wątpliwości co do wystąpienia systemowych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowiczej w Polsce.

W ocenie rzecznika, wykonujący ENA organ sądowy, na podstawie przeprowadzonych przez siebie weryfikacji i ewentualnie wymiany informacji z właściwymi organami wydającego nakaz państwa członkowskiego zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, może stwierdzić, że w skład organu sądowego, który wymierzył karę pozbawienia wolności lub zastosował środek polegający na pozbawieniu wolności, rzeczywiście wchodził „sędzia powołany (lub sędziowie powołani) na podstawie przepisów wynikających z budzących spory reform lub że istnieje konkretne ryzyko, iż sędziowie, którzy skazali osobę, której dotyczy nakaz, lub którzy będą rozpatrywać sprawę tej osoby po jej przekazaniu, należą do kategorii sędziów powołanych zgodnie z tymi przepisami”²⁶. Dodał jednak, że sama wątpliwość nie wystarcza do wykazania na drugim etapie badania istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do sądu, a tym samym do uzasadnienia ewentualnej odmowy wykonania ENA. Wyraźnie zastrzegł, że sam wpływ takich uchybień na postępowania krajowe – zakończone lub przyszłe – w odniesieniu do osoby, której dotyczy nakaz, może skłaniać wspomniany organ do zachowania większej czujności przy ocenie okoliczności towarzyszących wydaniu ENA, to jednak nie może zwolnić tego organu z obowiązku zbadania właściwych kryteriów²⁷.

Stojąc na stanowisku, że do sądu odsyłającego należy ustalenie, na podstawie informacji dostarczonych przez osobę, której dotyczy nakaz, oraz informacji otrzymanych od organów wydającego nakaz państwa członkowskiego zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, czy brak niezawisłości polskich sądów wynikający z ingerencji władzy wykonawczej we władzę sądowniczą może naruszać prawo osoby ściganej do niezawisłego sądu. W tym względzie sąd wykonujący ENA powinien przede wszystkim ocenić, czy sytuacja osobista osób, których dotyczą nakazy, może pociągać za sobą ryzyko, że zostaną one osądzone na podstawie czynników innych niż te, które mają znaczenie dla zbadania zarzucanego im czynu, takich jak ich ewentualny udział w życiu politycznym lub przynależność do kategorii, mniejszości lub stanu społecznego szczególnie narażonych na ingerencję władzy wykonawczej, przy uwzględnieniu prowadzonej przez nią polityki. Następnie, zdaniem rzecznika, sąd wykonujący jest zobowiązany ustalić, czy charakter przestępstw, za które osoby te są ścigane, może powodować ryzyko, że osoby te nie będą „sądzone niezawisłe”. Wreszcie sąd ten będzie musiał ocenić, czy takie ryzyko może wynikać z kontekstu faktycznego stanowiącego podstawę wydania ENA, biorąc pod uwagę ewentualne oświadczenia przedstawicieli władz publicznych co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę²⁸.

Ponadto, rzecznik generalny uznał, że w ramach takiej analizy sąd wykonujący ENA może również rozważyć, czy prawo wydającego nakaz państwa członkowskiego gwarantuje osobom, których dotyczą nakazy, skuteczny środek prawny umożliwiający im podniesienie niezgodności z prawem powołania danego sędziego lub sędziów. Warto w tym miejscu zauważyć, że jeżeli chodzi o zakres analizy,

²⁶ Tamże, pkt 58.

²⁷ Tamże, pkt 59.

²⁸ Tamże, pkt 63.

którą powinien przeprowadzić wykonujący nakaz organ sądowy, uważam, że to do osoby, której dotyczy nakaz, należy przedstawić sądowi odsyłającemu elementów, z których wynika *prima facie* konkretne ryzyko, że w świetle kryteriów, jej sprawa mogłaby nie zostać osądzona w sposób niezawisły. Wprawdzie rzecznik generalny nie wskazał, jakim powinien być stopień uprawdopodobnienia, jednak dostrzegając trudności w zakresie procesu dowodowego, stwierdził, że od osoby ściganej ENA nie można wymagać pełnego dowodu w tym względzie, jednak „wykazanie to nie może ograniczać się do odniesienia do ogólnego ryzyka, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości systemu sądowicznego wydającego nakaz państwa członkowskiego mogą znaleźć odzwierciedlenie w jej sprawie, która to ocena należy jeszcze do pierwszego etapu badania”²⁹. Ciężar dowodu w tym względzie obciążył osobę ściganą. To ona ma obowiązek przedstawienia informacji wskazujących, że „sędziowie zaangażowani lub mogący być zaangażowani w jej sprawę należą do grona sędziów powołanych w ramach budzących spory reform lub że wydający nakaz organ sądowy sam jest dotknięty brakiem niezawisłości od władzy wykonawczej”. Ponadto, obowiązkiem osoby ściganej jest także wskazanie powodów, dla których uważa ona, że taka sytuacja może mieć niekorzystny wpływ na jej sprawę, przy uwzględnieniu istotnych warunków dotyczących jej sytuacji osobistej, charakteru przedmiotowych przestępstw i kontekstu faktycznego stanowiącego podstawę wydania ENA³⁰. Natomiast, obowiązek ustalenia – czy istnieje ryzyko, że po przekazaniu osoby, której dotyczy nakaz, jej prawo do rzetelnego procesu zostanie naruszone w wyniku ingerencji władzy wykonawczej w działanie właściwych sądów, przy uwzględnieniu ewentualnego braku jakiegokolwiek skutecznego środka prawnego umożliwiającego zakwestionowanie nieprawidłowego powołania sędziego lub sędziów, którzy zajmowali się lub są właściwi do zajmowania się sprawą tej osoby, a także orzecznictwa konstytucyjnego, które – podważając pierwszeństwo prawa Unii – należy do sądu wykonującego ENA.

Na marginesie swoich rozważań rzecznik generalny odniósł się do wypowiedzi TK z 7.10.2021 r. (K 3/21)³¹, która dotyczyła oceny zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej. Dostrzegając w niej zakwestionowanie przez Polskę podstawowych zasad i wartości UE stwierdził jednak, że nie może ona stanowić podstawy odmowy wykonania wszystkich ENA wydanych przez Polskę, gdyż prowadziłoby to bezkarności wielu przestępstw, naruszając prawa ofiar tych przestępstw, a także stanowiłoby dezawuowanie praktyki zawodowej sędziów Rzeczypospolitej Polskiej, którzy starają się korzystać z mechanizmów współpracy sądowej przewidzianych w prawie UE³². Nie oznacza to, że jest on obojętny przy ocenie stanu możliwej ingerencji w prawo do rzetelnego procesu osób, których dotyczą nakazy, po ich przekazaniu, a w szczególności w zakresie, w jakim wyrok ten uniemożliwia zarządzenie brakowi środka prawnego (wyłączenie, odwołanie itp.)

²⁹ Tamże, pkt 65.

³⁰ Tamże, pkt 65.

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1852.

³² Podobnie wypowiedział się rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w opinii w sprawach połączonych L i P C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:925, pkt 50–52.

pozwalającego zakwestionować nieprawidłowe powołanie sędziów uczestniczących w przyszłych dotyczących tych osób postępowaniach, co powinien sprawdzić sąd odsyłający, gdy osoby te dostarczą informacji w tym zakresie.

2.4. Wyrok TSUE

Stanowisko rzecznika generalnego A. Rantosa zostało zasadniczo powtórzone w wyroku TSUE z 22.02.2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU. Trybunał podkreśli wagę i znaczenie prawa do sądu w kontekście niezależności sądów. Zauważył, iż gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio ustawą stanowią kamień węgielny prawa do rzetelnego procesu. Badanie pod kątem tego, czy z uwagi na swój skład organ stanowi, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, taki właśnie sąd, jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki. Dostrzegł jednak, że automatyczne wstrzymanie wykonywania ENA może nastąpić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, ze skutkami określonymi w art. 7 ust. 3 TUE³³. Stąd też Trybunał wykluczył możliwość odmowy wykonania ENA li tylko na podstawie informacji „o istnieniu lub pogłębieniu się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej”³⁴. Nie mogą one same w sobie uzasadnić odmowy wykonania takiego nakazu wydanego przez organ sądowy tego państwa członkowskiego. Koniecznym jest zatem przeprowadzenie dwuetapowego badania określonego po raz pierwszy w wyroku z 25.07.2018 r., *Minister for Justice and Equality*, tj. ustalenia czy istnieją obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście udokumentowane informacje świadczące o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w tym państwie członkowskim (etap pierwszy), oraz ustalenie, w jakim stopniu nieprawidłowości stwierdzone w ramach pierwszego etapu mogą mieć wpływ na sądy państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania karnego wobec osoby ściganej, w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany ENA, oraz czy istnieje poważne ryzyko, że w wypadku przekazania do państwa wydania ENA owa osoba będzie narażona na takie ryzyko (etap drugi)³⁵.

³³ Wyrok TSUE z 22.02.2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X and Y, EU:C:2022:100, pkt 64.

³⁴ Tamże, pkt 51.

³⁵ Tym samym TSUE podzielił także stanowisko wyrażone w wyroku w sprawie *Openbaar Ministerie*, pkt 54 i n.

Słusznie Trybunał zaakcentował, że w zakresie rozpatrywania gwarancji niezawisłości i bezstronności związanych z prawem do rzetelnego procesu w kontekście sądu ustanowionego na mocy ustawy konieczne jest ustalenie jaki wpływ na to badanie ma „okoliczność, że organ taki jak KRS – składający się w przeważającej mierze z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę – uczestniczy w powołaniu lub rozwoju kariery członków władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim”³⁶. Akcentując rolę i znaczenie KRS w procedurze nominacyjnej sędziego, a także dostrzegając, że organ ten składa się w większości z członków reprezentujących lub wybranych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, samo w sobie „nie może wystarczyć do stwierdzenia, że dana osoba w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”³⁷.

Z kolei koncentrując się na drugim etapie badania Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika, że organ wykonujący ENA powinien ocenić, czy systemowe nieprawidłowości stwierdzone na pierwszym etapie badania mogą skonkretyzować się w wypadku przekazania danej osoby do wydającego nakaz państwa członkowskiego i czy, w szczególnych okolicznościach sprawy, ta osoba jest zatem narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Dostrzegł, że kluczowa w tym względzie jest rola osoby ściganej, której dotyczy ENA, gdyż to ona jest zobligowana przedstawić konkretne informacje wykazujące na ryzyko naruszenia jej praw. Mogą one dotyczyć składu orzekającego, który rozpatrywał jej sprawę karną, informacji dotyczących procedury powołania danego sędziego lub danych sędziów i ich ewentualnego delegowania³⁸, na podstawie których to informacji wykonujący nakaz organ sądowy mógłby stwierdzić, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy do uznania, że skład tego sądu mógłby wywrzeć wpływ na prawo osoby ściganej do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy³⁹.

Jeżeli zaś nakaz został wydany w celu przeprowadzenia postępowania karnego, obowiązkiem osoby ściganej jest przedstawienie sytuacji osobistej, charakteru przestępstwa, w odniesieniu do którego toczy się wobec niej postępowanie karne, kontekstu faktycznego, w który wpisuje się ten nakaz lub wszelkich innych okoliczności istotnych dla oceny niezawisłości i bezstronności składu orzekającego.

³⁶ Tamże.

³⁷ Wyrok TSUE z 22.02.2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X and Y, EU:C:2022:100, pkt 98.

³⁸ A zatem np. informacje wykazujące delegowanie danego sędziego do składu orzekającego, który rozpatrywał sprawę karną osoby ściganej, zarządzone przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie nieznanymi z góry kryteriów i podlegające cofnięciu w każdym momencie na mocy decyzji tego ministra. Jak zauważył Trybunał, okoliczność ta może uzasadniać „istnienie poważnych i sprawdzonych podstaw do stwierdzenia rzeczywistego ryzyka naruszenia, w konkretnym wypadku danej osoby, tego prawa podstawowego”, Wyrok TSUE z 22.02.2022 r. w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X and Y, EU:C:2022:100, pkt 89; analogicznie w wyroku z 16.11.2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 77–90.

³⁹ Tamże, pkt 88.

Niestety, Trybunał nie dostrzegł, że w tym układzie procesowym osoba ścigana ENA nie zawsze będzie miała wiedzę na temat sędziego bądź sędziów, którzy ostatecznie zostaną wyznaczeni do rozpoznania sprawy tej osoby. Wydanie ENA na etapie postępowania karnego wyklucza możliwość podnoszenia wątpliwości dotyczących procedury nominacyjnej.

Podążając wytyczoną ścieżką w wyroku w sprawie *LM* oraz w wyroku w sprawie *Openbaar Ministerie*, Trybunał wykluczył co najmniej ograniczenie współpracy z państwem, które negatywnie przechodzi pierwszy etap testu. Głównymi argumentami Trybunału była potrzeba uniknięcia ryzyka bezkarności osób, które chcą uniknąć sprawiedliwości w następstwie skazania lub podejrzenia popełnienia przestępstwa, ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwami oraz nieingerowanie w polityczną procedurę z art. 7 TUE. Wyrok ten pomija fakt, że brak niezawisłości sądów wyklucza możliwości osiągnięcia stanu sprawiedliwości wobec oskarżonego i pokrzywdzonego⁴⁰.

2.5. Wnioski

Podsumowując zatem należy ponownie wskazać, że zapewnienie równoważnego i skutecznego poziomu ochrony praw podstawowych wymaga poszanowania rządów prawa. Jest to warunkiem niezbędnym dla poszanowania gwarancji procesowych, realizacji zasady równości, skuteczności prawa unijnego oraz wzajemnego zaufania i uznawania orzeczeń. Jak wskazano w tekście, każde negatywnie oddziaływanie na praworządność, w szczególności naruszenie niezależności sądów prowadzi do osłabienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskim oraz stanowi zagrożenie dla wszystkich praw podstawowych⁴¹.

Omawiany wyrok jest przykładem orzeczenia, które co prawda merytorycznie dotyczyło kwestii europejskiego nakazu aresztowania, ale jednocześnie pokazało, jak kryzys praworządności w Polsce dotyka różnych dziedzin współpracy w ramach UE. Wykluczono w nim możliwość automatycznej odmowy wykonania przez sąd europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie z powodu ogólnych i systemowych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego.

⁴⁰ Trafnie wskazuje rzecznik generalna Sharpston, że „proces sądowy, który tylko częściowo jest sprawiedliwy, nie gwarantuje zadośćuczynienia względem sprawiedliwości”, Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston z 18.10.2012 w sprawie C-396/11, *Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța Ministerul v. Ciprian Vasile Radu*, EU:C:2012:648, pkt 83.

⁴¹ Trafnie wskazał Trybunał w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa, zob. wyrok TSUE z 27.02.2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 36.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 22 lutego 2022 r.^(*)**

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit drugi – Prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości – Dwuetapowe badanie – Kryteria stosowania – Wymóg zbadania przez wykonujący nakaz organ sądowy, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy

W sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU,

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na podstawie art. 267 TFUE, złożone przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy), postanowieniami z dnia 14 września 2021 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 14 września 2021 r., w postępowaniach dotyczących wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przeciwko:

X (C-562/21 PPU),

Y (C-563/21 PPU),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, C. Lycourgos, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen (sprawozdawca), I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, L.S. Rossi, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: M. Ferreira, główna administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2021 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu X – N.M. Delsing i W.R. Jonk, advocaten,
- w imieniu Openbaar Ministerie – C.L.E. McGivern i M.K. van der Schaft,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Irlandii – J. Quaney, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał R. Kennedy, SC,
 - w imieniu rządu polskiego – S. Żyrek, J. Sawicka i B. Majczyna, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Komisji Europejskiej – S. Grünheid, K. Herrmann, P. Van Nuffel i J. Tomkin, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwanej dalej „decyzją ramową 2002/584”), a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach wykonania w Niderlandach dwóch europejskich nakazów aresztowania wydanych, odpowiednio, w sprawie C-562/21 PPU, w dniu 6 kwietnia 2021 r., przez Sąd Okręgowy w Lublinie (Polska) – w celu wykonania kary pozbawienia wolności wymierzonej X, i w sprawie C-563/21 PPU, w dniu 7 kwietnia 2021 r., przez Sąd Okręgowy w Zielonej Górze (Polska) – w celu przeprowadzenia postępowania karnego przeciwko Y.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 5, 6 i 10 decyzji ramowej 2002/584 mają następujące brzmienie:

„(5) Cel Unii [Europejskiej], jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prowadzi do zniesienia ekstradycji między państwami członkowskimi i zastąpienia jej systemem przekazywania osób między organami sądowymi. W dalszej perspektywie wprowadzenie nowego, uproszczonego systemu przekazywania osób skazanych bądź podejrzanych, w celach wykonania wyroku lub wszczęcia postępowania prowadzącego do wydania wyroku [ścigania] w sprawach karnych, stwarza możliwość usunięcia [umożliwia wyeliminowanie] złożoności obecnych procedur ekstradycyjnych i związanej z nimi możliwości [związanego z nimi ryzyka] przewlekania postępowania. Dominująca do dziś między państwami członkowskimi tradycyjna współpraca w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna zostać zastąpiona przez system swobodnego przepływu orzecznictwa sądowego [orzeczeń] w sprawach karnych, obejmujący zarówno decyzje prawomocne, jak i nieprawomocne [orzeczenia wydane w toku postępowania, jak i kończące postępowanie].

(6) Europejski nakaz aresztowania przewidziany w niniejszej decyzji ramowej stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania, którą Rada Europejska określa jako »kamień węgielny« współpracy sądowej.

[...]

(10) Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie [stosowanie] można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [TUE], ustalonych [stwierdzonego] przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 [TUE] ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2”.

- 4 Artykuł 1 tej decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”, stanowi:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną [orzeczenie sądowe wydane] przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego [polegającego na pozbawieniu wolności].

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją [nie prowadzi do zmiany] obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [TUE]”.

- 5 W art. 3, 4 i 4a wspomnianej decyzji ramowej wymieniono podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

- 6 W art. 8 tej decyzji ramowej sprecyzowano treść i formę europejskiego nakazu aresztowania.

- 7 Zgodnie z art. 15 decyzji ramowej 2002/584, zatytułowanym „Decyzja o przekazaniu”:

„1. Decyzję o tym, czy dana osoba ma zostać przekazana, podejmuje wykonujący nakaz organ sądowy z uwzględnieniem terminów i zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej decyzji ramowej.

2. Jeśli wykonujący [nakaz] organ sądowy uważa informacje przekazane przez wydające nakaz państwo członkowskie za niewystarczające do celów podjęcia decyzji o przekazaniu, występuje o bezzwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających, w szczególności w odniesieniu do art. 3–5 oraz art. 8, oraz może ustalić termin ich otrzymania, z uwzględnieniem konieczności zachowania terminu określonego w art. 17.

3. Wydający nakaz organ sądowy może w dowolnym terminie przesyłać wszelkie dodatkowe przydatne informacje do wykonującego nakaz organu sądowego”.

Prawo niderlandzkie

- 8 Decyzja ramowa 2002/584 została transponowana do prawa niderlandzkiego na mocy Wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet) [ustawy o wykonaniu decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (ustawy o przekazywaniu osób)] z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Stb. 2004, nr 195), zmienionej ustawą z dnia 17 marca 2021 r. (Stb. 2021, nr 155).

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-562/21 PPU

- 9 Do sądu odsyłającego, Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy), wniesiono wniosek o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 6 kwietnia 2021 r. przez Sąd Okręgowy w Lublinie. Ten europejski nakaz aresztowania ma na celu zatrzymanie i przekazanie obywatela polskiego w celu wykonania kary pozbawienia wolności w wysokości dwóch lat, wymierzonej zainteresowanemu prawomocnym wyrokiem z dnia 30 czerwca 2020 r. za wymuszenie i groźbę przemocy.
- 10 Zainteresowany nie wyraził zgody na przekazanie go do Polski. Jest on aktualnie tymczasowo aresztowany w Niderlandach, w oczekiwaniu na wydanie przez sąd odsyłający rozstrzygnięcia w przedmiocie tego przekazania.
- 11 Sąd odsyłający wskazuje, że nie ustalił istnienia żadnej podstawy mogącej stać na przeszkodzie wspomnianemu przekazaniu, z wyjątkiem kwestii, której dotyczy pytanie prejudycjalne zadane przez niego Trybunałowi.
- 12 Sąd ten jest zdania, że od 2017 r. istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego. Nieprawidłowości te, które istniały już w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania wskazanego w pkt 9 niniejszego wyroku, miały ulec pogłębieniu od owego momentu. Zdaniem wspomnianego sądu istnieje zatem rzeczywiste ryzyko, że w wypadku przekazania jej do wydającego nakaz państwa członkowskiego dana osoba będzie narażona na naruszenie jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu, zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty.
- 13 Zdaniem sądu odsyłającego wspomniane nieprawidłowości dotyczą w szczególności prawa podstawowego do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zagwarantowanego na mocy tego postanowienia karty.
- 14 Sąd ten jest zdania, że rozpatrywane nieprawidłowości wynikają w szczególności z ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. pozycja 3) (zwanej dalej „ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r.”), która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., a w szczególności z roli przyznanej Krajowej Radzie Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”) w ramach powoływania członków władzy sądowniczej w Polsce.
- 15 W tym względzie sąd odsyłający odnosi się do uchwały przyjętej przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 23 stycznia 2020 r., w której ten ostatni sąd stwierdził, że KRS – podlegająca bezpośrednio organom politycznym od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – nie jest organem niezawisłym. Ten brak niezawisłości miał skutkować nieprawidłowościami w ramach procedury powoływania sędziów. Co się tyczy sądów innych niż Sąd Najwyższy, z uchwały tej ma wynikać, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., ponieważ rozpatrywana nieprawidłowość w zakresie procesu powoływania sędziów prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 karty oraz art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

- 16 Sąd odsyłający odniósł się również do wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 108, 110).
- 17 Sąd ten wskazuje ponadto, że powziął informacje o sporządzonym w dniu 25 stycznia 2020 r. wykazie zawierającym nazwiska 384 sędziów powołanych na wniosek KRS od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. Wspomniany sąd uważa za prawdopodobne, że od owego momentu liczba tych powołań wzrosła.
- 18 W tych okolicznościach jest on zdania, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż jeden lub większa liczba sędziów powołanych na wniosek KRS od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. uczestniczyło w postępowaniu karnym dotyczącym zainteresowanego.
- 19 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że od dnia 14 lutego 2020 r. zainteresowany nie może już kwestionować skutecznie ważności powołania danego sędziego lub zgodności z prawem wykonywania funkcji sądowych przez tego sędziego. Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. pozycja 190), która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., polskie sądy nie mogą już badać takich kwestii.
- 20 Ponadto sąd odsyłający podkreśla, że Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził w swoim orzecznictwie, że prawo do sądu „ustanowionej ustawą”, które to prawo zagwarantowano w art. 6 ust. 1 EKPC, będące prawem autonomicznym, utrzymuje jednak ścisły związek z gwarancjami niezawisłości i bezstronności przewidzianymi w tym postanowieniu konwencji. W tym względzie sąd odsyłający odnosi się do kryteriów ustanowionych w tym orzecznictwie dla celów określenia, czy nieprawidłowości stwierdzone w procesie powołania sędziów stanowią naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC (wyroki ETPC: z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 243–252; a także z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, §§ 221–224).
- 21 Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy te kryteria powinny również być stosowane w kontekście wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności.
- 22 W tych okolicznościach *Rechtbank Amsterdam* (sąd rejonowy w Amsterdamie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
„W oparciu o jakie kryterium wykonujący organ sądowy, który musi orzec w przedmiocie wykonania [europejskiego nakazu aresztowania] mającego na celu wykonanie nałożonych prawomocnym wyrokiem kary lub środka karnego polegających na pozbawieniu wolności, ma zbadać, czy w wydającym nakaz państwie członkowskim naruszono w trakcie rozpoznawania sprawy, które doprowadziło do skazania, prawo do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, w przypadku gdy w tym państwie członkowskim brak było skutecznego środka prawnego, który umożliwiłaby ewentualne zaskarżenie takiego naruszenia?”.

Sprawa C-563/21 PPU

- 23 Do sądu odsyłającego wniesiono także wniosek o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 7 kwietnia 2021 r. przez Sąd Okręgowy w Zielonej Górze. Ten europejski nakaz dotyczy zatrzymania i przekazania obywatela polskiego w celu przeprowadzenia postępowania karnego.

- 24 Zainteresowany, który nie wyraził zgody na przekazanie do Rzeczypospolitej Polskiej, jest tymczasowo aresztowany w Niderlandach, w oczekiwaniu na wydanie przez sąd odsyłający rozstrzygnięcia w przedmiocie tego przekazania.
- 25 Sąd odsyłający wskazuje, że nie ustalił istnienia żadnej podstawy mogącej stać na przeszkodzie temu przekazaniu, z wyjątkiem kwestii, której dotyczą zadane w sprawie pytania prejudycjalne.
- 26 Sąd ten przedstawia takie same względy jak wymienione w pkt 12–17 niniejszego wyroku, opisane we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym rozpatrywanym w sprawie C-562/21 PPU, i na podstawie których jest on zdania, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim wywierają w szczególności wpływ na prawo podstawowe zainteresowanego do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zagwarantowane w art. 47 akapit drugi karty.
- 27 Co się tyczy sytuacji osoby, o której przekazanie wniesiono w sprawie C-563/21 PPU, sąd odsyłający jest zdania, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż jeden lub większa liczba sędziów powołanych na wniosek KRS od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., wskazanej w pkt 14 niniejszego wyroku, będzie rozpatrywać sprawę karną zainteresowanego, jeśli sąd odsyłający uwzględni wniosek o przekazanie tej osoby do Rzeczypospolitej Polskiej w celu przeprowadzenia postępowania karnego.
- 28 Sąd odsyłający wskazuje zaś, że osoba, o której przekazanie wniesiono w celu przeprowadzenia postępowania karnego, nie ma materialnej możliwości powołania się indywidualnie na nieprawidłowości zaistniałe w ramach powołania jednego lub większej liczby sędziów, którzy będą rozpatrywać sprawę karną tej osoby. Odmienne bowiem niż w sytuacji zaistniałej w sprawie C-562/21 PPU, w której wniesiono o przekazanie osoby w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, osoba, o której przekazanie wniesiono w celu przeprowadzenia postępowania karnego, nie może wskazać przed wykonującym nakaz organem sądowym – ze względu na losowy system przydzielania spraw w polskich sądach – członków składu orzekającego, którzy będą rozpatrywać jej sprawę karną po przekazaniu. Co więcej, ze względu na wejście w życie, w dniu 14 lutego 2020 r., ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r., wspomnianej w pkt 19 niniejszego wyroku, osoba ta nie może skutecznie kwestionować, po jej przekazaniu do Rzeczypospolitej Polskiej, ważności powołania danego sędziego lub zgodności z prawem wykonywania funkcji sądowych przez tego sędziego.
- 29 Ponadto, co się tyczy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wspomnianego w pkt 20 niniejszego wyroku, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy kryteria zastosowane przez ten sąd w celu oceny, czy nieprawidłowości stwierdzone w procesie powołania sędziów stanowią naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, powinny być także zastosowane w kontekście wykonania europejskiego nakazu aresztowania w celu przeprowadzenia postępowania karnego.
- 30 Wreszcie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy kryteria ustanowione w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), i potwierdzone w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), mają zastosowanie w ramach oceny kwestii, czy w wypadku przekazania dana osoba jest narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i – na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej – w jaki sposób należy stosować te kryteria.

31 W tych okolicznościach Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamzie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy należy stosować kryterium określone w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), i potwierdzone w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), gdy istnieje rzeczywiste ryzyko, że dana osoba będzie sądzona przed sądem, który nie jest ustanowiony uprzednio na mocy ustawy?
- 2) Czy należy stosować kryterium określone w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), i potwierdzone w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), w sytuacji gdy osoba zamierzająca zakwestionować swoje przekazanie nie może spełnić tego kryterium z tej przyczyny, że w danym momencie nie jest możliwe ustalenie składu sądów, przed którymi będzie sądzona, ze względu na losowy system przydzielania spraw?
- 3) Czy brak skutecznego środka odwoławczego umożliwiającego zakwestionowanie ważności powołania sędziów w Polsce, w okolicznościach, w których jest oczywiste, że osoba, której dotyczy wnioski, nie może w tym momencie ustalić, czy sądy, przed którymi będzie sądzona, będą składały się z sędziów, którzy nie zostali ważnie powołani, stanowi naruszenie istoty prawa do rzetelnego procesu sądowego wymagające od wykonującego nakaz państwa odmowy przekazania osoby, której dotyczy wnioski?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 32 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszych odesłań pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 33 Na poparcie tego wniosku sąd odsyłający zaznaczył, że zadane pytania prejudycjalne dotyczą dziedziny wskazanej w tytule V zawartym w części trzeciej traktatu FUE, że X i Y są aktualnie pozbawieni wolności i że odpowiedź Trybunału na te pytania prejudycjalne będzie miała bezpośredni i rozstrzygający wpływ na okres aresztowania zainteresowanych.
- 34 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy uwzględnić okoliczność, że osoba w sprawie w postępowaniu głównym jest pozbawiona wolności i że utrzymanie w mocy jej aresztowania jest uzależnione od sposobu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 35 W niniejszym zaś wypadku, jak wynika z postanowień odsyłających, zainteresowani są aktualnie tymczasowo aresztowani i odpowiedź Trybunału na zadane pytania będzie miała bezpośredni i rozstrzygający wpływ na okres tego aresztowania.
- 36 W tych okolicznościach, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, w dniu 29 września 2021 r. pierwsza izba Trybunału postanowiła uwzględnić wnioski sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszych odesłań prejudycjalnych w trybie pilnym.
- 37 Pierwsza izba Trybunału postanowiła też przekazać sprawy C-562/21 PPU i C-563/21 PPU Trybunałowi w celu przydzielenia ich wielkiej izbie.

38 Decyzją prezesa pierwszej izby Trybunału z dnia 29 września 2021 r. sprawy C-562/21 PPU i C-563/21 PPU zostały połączone do celów postępowania pisemnego i ustnego, jak również wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

39 Poprzez jedyne pytanie zadane w sprawie C-562/21 PPU i trzy pytania zadane w sprawie C-563/21 PPU, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej 2002/584 należy interpretować w ten sposób, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający orzec o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania dysponuje dowodami potwierdzającymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, co się tyczy w szczególności procedury powołania członków tej władzy sądowniczej, organ ten może odmówić tego przekazania ze względu na istnienie – w wypadku takiego przekazania – rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego tej osoby do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określonego w art. 47 akapit drugi karty, jeżeli:

- w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego dla celów wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, w odniesieniu do ewentualnego naruszenia tego prawa podstawowego w toku postępowania, w którym skazano wspomnianą osobę, nie przysługuje żaden skuteczny środek prawny, oraz
- w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego, dana osoba nie może określić, w chwili wspomnianego przekazania, członków składów orzekających, które będą orzekać w jej sprawie, ze względu na losowy system przydzielania spraw w danych sądach, a także jeżeli w wydającym nakaz państwie członkowskim nie istnieje skuteczny środek prawny umożliwiający kwestionowanie ważności powołania sędziów.

Uwagi wstępne

40 Przed wszystkim należy przypomnieć, że zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].

41 A zatem przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane na mocy tegoż właśnie prawa przyjmować domniemanie co do przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, tak że nie tylko nie mogą one żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii, lecz także – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – nie mogą one sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało

- w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię [opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC), z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 192].
- 42 W tym kontekście decyzja ramowa 2002/584 służy, dzięki ustanowieniu uproszczonego i skutecznego systemu przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej, ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej, przyczyniając się w ten sposób do realizacji wyznaczonego Unii celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o wysoki stopień zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 43 Zasada wzajemnego uznawania, stanowiąca, zgodnie z motywem 6 decyzji ramowej 2002/584, „kamień węgielny” współpracy sądowej w sprawach karnych, znajduje zastosowanie w art. 1 ust. 2 tej decyzji ramowej, wprowadzającym regułę, zgodnie z którą państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej samej decyzji ramowej [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 44 Wynika stąd, że co do zasady wykonujące nakaz organy sądowe mogą odmówić wykonania takiego europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie z enumeratywnie wyliczonych powodów odmowy wykonania, przewidzianych w tej decyzji ramowej, a wykonanie tego nakazu można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków ściśle określonych w art. 5 wspomnianej decyzji ramowej. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, zaś odmowa wykonania – wyjątek, który powinien być interpretowany ściśle [wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 37].
- 45 W tym kontekście u podstaw wysokiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi, na którym opiera się mechanizm europejskiego nakazu aresztowania, leży założenie, że sądy karne wydającego nakaz państwa członkowskiego, które w wyniku wykonania europejskiego nakazu aresztowania powinny przeprowadzić postępowanie przygotowawcze albo postępowanie wykonawcze w odniesieniu do kary pozbawienia wolności bądź środka polegającego na pozbawieniu wolności, a także postępowanie karne co do istoty sprawy, spełniają wymogi związane z prawem podstawowym do rzetelnego procesu, zagwarantowanym w art. 47 akapit drugi karty [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 58]. To prawo podstawowe ma w istocie podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 46 W tych okolicznościach, o ile do każdego państwa członkowskiego należy – w celu zagwarantowania pełnego stosowania zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, na których opiera się funkcjonowanie tego mechanizmu – zapewnienie, nad czym ostateczną

kontrolę sprawuje Trybunał, spełnienia wymogów związanych ze wspomnianym prawem podstawowym, poprzez powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących je naruszać [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 40], o tyle istnienie rzeczywistego ryzyka narażenia osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania, w razie przekazania jej wydającemu nakaz organowi sądowemu, na naruszenie tego prawa podstawowego może pozwolić organowi sądowemu wykonującemu nakaz, w drodze wyjątku, na wstrzymanie się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie art. 1 ust. 3 tej decyzji ramowej [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 59].

47 Następnie Trybunał podkreślił również, że decyzja ramowa 2002/584, rozpatrywana w świetle postanowień karty, nie może być interpretowana w sposób podważający skuteczność systemu współpracy sądowej między państwami członkowskimi, w którym jednym z istotnych elementów jest przewidziany przez prawodawcę Unii europejski nakaz aresztowania [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo].

48 Trybunał orzekł zatem, że w szczególności w celu zapewnienia, by funkcjonowanie europejskiego nakazu aresztowania nie zostało sparaliżowane, wyrażony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE obowiązek lojalnej współpracy powinien przyświecać dialogowi między wydającymi nakaz organami sądowymi a wykonującymi nakaz organami sądowymi. Z zasady lojalnej współpracy wynika zwłaszcza, że państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów [wyrok z dnia 26 października 2021 r., Openbaar Ministerie (Prawo do bycia wysłuchanym przez wykonujący nakaz organ sądowy), C-428/21 PPU i C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo].

49 Wreszcie, i w rozwinięciu powyższych rozważań, wydające nakaz organy sądowe i organy go wykonujące muszą – w celu zapewnienia skutecznej współpracy w sprawach karnych – w pełni korzystać z instrumentów przewidzianych między innymi w art. 8 ust. 1 i art. 15 decyzji ramowej 2002/584, aby wzmacniać wzajemne zaufanie leżące u podstaw tej współpracy [wyrok z dnia 6 grudnia 2018 r., IK (Wykonanie kary dodatkowej), C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].

W przedmiocie przesłanek, po których spełnieniu wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, przekazania osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, ze względu na istnienie rzeczywistego ryzyka, że osoba ta będzie narażona, w wypadku przekazania wydającemu nakaz organowi sądowemu, na naruszenie jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy

50 W świetle w szczególności rozważań wspomnianych w pkt 40–46 niniejszego wyroku, Trybunał orzekł, co się tyczy art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający orzec o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania dysponuje dowodami potwierdzającymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, nie może on jednak zakładać, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy do

przyjęcia, że osoba ta jest narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego, bez przeprowadzenia konkretnej i dokładnej weryfikacji uwzględniającej w szczególności sytuację osobistą wspomnianej osoby, charakter danego przestępstwa i kontekst faktyczny, w jaki wpisuje się wydanie tego nakazu, taki jak oświadczenia lub akty organów publicznych mogące wywrzeć wpływ na sposób rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 69].

- 51 A zatem informacje o istnieniu lub pogłębieniu się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w danym państwie członkowskim nie mogą same w sobie uzasadnić odmowy wykonania takiego nakazu wydanego przez organ sądowy tego państwa członkowskiego [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 63].
- 52 W ramach dwuetapowego badania, wspomnianego w pkt 50 niniejszego wyroku i wymienionego po raz pierwszy, co się tyczy art. 47 akapit drugi karty, w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 47–75), wykonujący nakaz organ sądowy powinien w pierwszej kolejności określić, czy istnieją obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyte zaktualizowane informacje świadczące o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego w tym postanowieniu karty, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w tym państwie członkowskim [wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 53 W drugiej kolejności organ sądowy wykonujący nakaz powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, w jakim stopniu nieprawidłowości stwierdzone w ramach pierwszego etapu mogą mieć wpływ na sądy wspomnianego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec zainteresowanej osoby, w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany europejski nakaz aresztowania, oraz czy, przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa owa osoba będzie narażona na takie ryzyko [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 54 W niniejszym wypadku sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy to dwuetapowe badanie, określone przez Trybunał w wyrokach z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), a także z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), w świetle gwarancji niezawisłości i bezstronności związanych z prawem podstawowym do rzetelnego procesu ustanowionym w art. 47 akapit drugi karty, ma zastosowanie, w sytuacji gdy rozpatrywana jest gwarancja, również związana z tym prawem podstawowym, dotycząca sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i, w danym wypadku, jakie są przesłanki i szczegółowy

- tryb stosowania wspomnianego badania w tym względzie. W szczególności dąży on do ustalenia, jaki wpływ na to badanie ma okoliczność, że organ taki jak KRS – składający się w przeważającej mierze z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę – uczestniczy w powołaniu lub rozwoju kariery członków władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim.
- 55 Co się tyczy możliwości stosowania dwuetapowego badania wspomnianego w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku, w sytuacji wskazanej w poprzednim punkcie, w pierwszej kolejności należy wskazać na nierozzerwalne więzi, które, zgodnie z samym art. 47 akapit drugi karty, istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia karty – między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 56 Z orzecznictwa Trybunału, rozwiniętego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wynika zatem, że o ile prawo do takiego sądu, zagwarantowane zarówno w art. 6 ust. 1 EKPC, jak i w art. 47 akapit drugi karty, jest prawem autonomicznym, o tyle jest ono jednak ściśle związane z gwarancjami niezawisłości i bezstronności wynikającymi z tych dwóch postanowień. Dokładniej, pomimo że wszystkim tym wymogom określonym we wspomnianych postanowieniach przyświeca określony cel, co sprawia, że stanowią one szczególne gwarancje rzetelnego procesu, to wszystkie te wymogi łączy to, że mają one na celu przestrzeganie podstawowych zasad, jakimi są rządy prawa i podział władz. U źródła każdego z tych wymogów znajduje się konieczność utrzymania zaufania, jakie władza sądownicza powinna wzbudzać wśród jednostek, oraz niezależności tej władzy sądowniczej od pozostałych władz [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 57 Co się tyczy bardziej szczegółowo procesu powoływania sędziów, Trybunał orzekł, odnosząc się wciąż do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, przy czym wyjaśnił on, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 58 Trybunał podkreślił także, że gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio ustawą, a w szczególności gwarancje określające pojęcie tego sądu, jak i jego skład, stanowią kamień węgielny prawa do rzetelnego procesu. Badanie pod kątem tego, czy z uwagi na swój skład organ stanowi, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, taki właśnie sąd, jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 59 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że uznanie, iż wykonujący nakaz organ sądowy może powstrzymać się od wykonania danego europejskiego nakazu aresztowania jedynie ze względu na okoliczność taką jak wspomniana w zdaniu drugim zawartym w pkt 54

niniejszego wyroku, prowadziłyby do wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584 naruszającej orzecznictwo Trybunału wspomniane w pkt 44 i 46 tego wyroku.

- 60 Co więcej, w ramach wykładni tego przepisu, należy zapewnić nie tylko poszanowanie praw podstawowych osób, o których przekazanie wniesiono, lecz także uwzględnienie innych interesów, takich jak konieczność przestrzegania w danym wypadku praw podstawowych osób pokrzywdzonych danymi przestępstwami.
- 61 W tym względzie istnienie praw osób trzecich w ramach postępowań karnych skutkuje, w kontekście mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania, obowiązkiem współpracy wykonującego nakaz państwa członkowskiego. Ponadto, przy uwzględnieniu tych praw, stwierdzenie dotyczące istnienia rzeczywistego ryzyka – w wypadku przekazania danej osoby do wydającego nakaz państwa członkowskiego – naruszenia prawa podstawowego tej osoby do rzetelnego procesu powinno opierać się na wystarczających okolicznościach faktycznych (zob. także podobnie wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie Castaño przeciwko Belgii, CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, §§ 82, 83, 85).
- 62 W tym kontekście jednym z celów decyzji ramowej 2002/584 jest walka z bezkarnością. Jeśli istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego wystarczałoby samo w sobie do umożliwienia wykonującemu nakaz organowi sądowemu do odstąpienia od przeprowadzenia dwuetapowego badania wspomnianego w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku i do odmowy wykonania, na podstawie art. 1 ust. 3 tej decyzji ramowej, europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez wydające nakaz państwo członkowskie, skutkowałoby to wysokim ryzykiem bezkarności osób, które chcą uniknąć sprawiedliwości w następstwie skazania lub podejrzenia popełnienia przestępstwa, niezależnie od braku konkretnych informacji pozwalających uznać, że w wypadku przekazania osoby te będą narażone na rzeczywiste ryzyko naruszenia ich prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 64].
- 63 W trzeciej kolejności stanowisko wskazane w poprzednim punkcie skutkowałoby faktycznym zawieszeniem stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania w odniesieniu do tego państwa członkowskiego – z naruszeniem właściwości Rady Europejskiej i Rady w tym względzie.
- 64 Jak przypomniał bowiem Trybunał, to stosowanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, ze skutkami określonymi w art. 7 ust. 3 TUE [wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 57].
- 65 W konsekwencji dopiero w obliczu decyzji Rady Europejskiej, a następnie zawieszenia przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584 względem tego państwa członkowskiego, wykonujący nakaz organ sądowy byłby automatycznie zobowiązany do odmowy wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka naruszenia istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na jakie narażona jest dana osoba [wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego

nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 66 Z rozważań przedstawionych w pkt 55–65 niniejszego wyroku wynika, że wykonujący nakaz organ sądowy ma obowiązek przeprowadzić dwuetapowe badanie wskazane w pkt 52 i 53 tego wyroku, aby ocenić, czy w wypadku przekazania danej osoby do wydającego nakaz państwa członkowskiego osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określonego w art. 47 akapit drugi karty.

W przedmiocie pierwszego etapu badania

- 67 W ramach pierwszego etapu tego badania wykonujący nakaz organ sądowy powinien ocenić, ogólnie, istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu, w szczególności związanego z brakiem niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego lub naruszeniem wymogu istnienia sądu ustanowionego ustawą, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniejące w tym państwie członkowskim [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 68 Taka ocena powinna być przeprowadzona w świetle standardu ochrony prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 47 akapit drugi karty [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 69 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, wymogów niezawisłości i bezstronności, które, jak podkreślono to w pkt 55–58 niniejszego wyroku, są nierozdzielnie związane z wymogiem dotyczącym istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, wymogi te zakładają istnienie zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Co się tyczy decyzji o powołaniu, konieczne jest w szczególności, by materialnoprawne przesłanki oraz zasady proceduralne odnoszące się do tych decyzji były sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania uzasadnionych wątpliwości w odniesieniu do powołanych sędziów [wyrok z dnia 26 marca 2020 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 71 Po drugie, co się tyczy wymogu istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Trybunał wskazał, odnosząc się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 EKPC (wyroki ETPC: z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie Biagioli przeciwko San Marino, CE:ECHR:2014:0708DEC000816213, §§ 72–74; a także z dnia 2 maja 2019 r. w sprawie Pasquini przeciwko San Marino, CE:ECHR:2019:0502JUD005095616, §§ 100, 101 i przytoczone tam orzecznictwo), że wyrażenie „ustanowiony ustawą” odzwierciedla w szczególności zasadę państwa prawnego. Dotyczy ono nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również członków składu orzekającego w każdej sprawie oraz wszelkich

innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością, co obejmuje w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości i bezstronności członków danego sądu. Ponadto prawo do bycia sądzonym przez sąd „ustanowiony ustawą” obejmuje ze swojej natury procedurę powoływania sędziów [zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 73].

- 72 Co się tyczy kryteriów oceny istnienia naruszenia prawa podstawowego do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 47 akapit drugi karty, należy podkreślić, że nie każda nieprawidłowość w ramach procedury powołania sędziów może być uznana za stanowiącą takie naruszenie.
- 73 Nieprawidłowość zaistniała przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa skutkuje takim naruszeniem w szczególności, gdy ta nieprawidłowość ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień w sposób zagrażający prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 74 Stwierdzenie związane z istnieniem naruszenia wymogu dotyczącego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oraz ze skutkami takiego naruszenia zależy od całościowej oceny określonej liczby okoliczności, które, rozpatrywane łącznie, przyczyniają się do powstania, w przekonaniu jednostek, uzasadnionych wątpliwości dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziów [zob. podobnie wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 131, 132; a także z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 152–154].
- 75 A zatem okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sądownicza, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 55, 56). Jednakże możliwe jest dojście do innego wniosku, jeżeli ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), pkt 103].
- 76 Okoliczność, że organ składający się, w sposób przeważający, z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę uczestniczy w procesie powołania sędziów wydającego nakaz państwa członkowskiego nie może zatem wystarczyć, sama w sobie, do uzasadnienia orzeczenia wykonującego nakaz organu sądowego odmawiającego przekazania danej osoby.
- 77 Z powyższego wynika, że w kontekście procedury przekazania związanej z wykonaniem europejskiego nakazu aresztowania, badanie istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu – w szczególności związanego z brakiem niezawisłości

sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego lub z naruszeniem wymogu istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniejące w tym państwie członkowskim – wymaga przeprowadzenia całościowej oceny, opartej na wszelkiej obiektywnej, wiarygodnej, dokładnej i należytej zaktualizowanej informacji dotyczącej funkcjonowania systemu sądownictwa we wspomnianym państwie członkowskim, w szczególności ogólnych ram powoływania sędziów w tym państwie członkowskim.

- 78 W niniejszym wypadku, poza informacjami zawartymi w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję Europejską do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 61], także szczególnie istotnymi okolicznościami dla celów tej oceny są informacje wspomniane przez sąd odsyłający, a mianowicie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz orzecznictwo Trybunału zapoczątkowane wyrokami: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezawisłość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153); z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596); z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), w których zawarto wskazania dotyczące stanu funkcjonowania systemu sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego.
- 79 W ramach wspomnianej oceny wykonujący nakaz organ sądowy może również uwzględnić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie wymogu istnienia sądu ustanowionego ustawą w odniesieniu do procesu powołania sędziów (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).
- 80 W każdym razie należy jeszcze dodać, że do tych istotnych informacji należy także orzecznictwo konstytucyjne wydającego nakaz państwa członkowskiego, w którym podważono pierwszeństwo prawa Unii i wiążący charakter EKPC, a także moc wiążącą wyroków Trybunału i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących zgodności z tym prawem i z tą konwencją przepisów tego państwa członkowskiego dotyczących organizacji jego systemu sądownictwa, a w szczególności powoływania sędziów.
- 81 Gdy wykonujący nakaz organ sądowy jest zdania, na podstawie informacji takich jak wskazane w pkt 78–80 niniejszego wyroku, że istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu, w szczególności związane z brakiem niezawisłości sądów wspomnianego państwa członkowskiego lub z naruszeniem wymogu istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w wydającym nakaz państwie członkowskim, nie może on odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania bez przeprowadzenia drugiego etapu badania wskazanego w pkt 52 i 53 tego wyroku.

W przedmiocie drugiego etapu badania

- 82 W ramach tego drugiego etapu wykonujący nakaz organ sądowy powinien ocenić, czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości stwierdzone na pierwszym etapie tego badania mogą skonkretyzować się w wypadku przekazania danej osoby do wydającego nakaz państwa

- członkowskiego i czy, w szczególnych okolicznościach sprawy, ta osoba jest zatem narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określonego w art. 47 akapit drugi karty.
- 83 Do osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, należy przedstawienie konkretnych okoliczności wykazujących – w wypadku procedury przekazania dla celów wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności – że systemowe lub ogólne nieprawidłowości systemu sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego miały konkretny wpływ na sposób rozpatrzenia jej sprawy karnej, a w wypadku procedury przekazania w celu przeprowadzenia postępowania karnego, że takie nieprawidłowości mogą mieć taki wpływ. Przedstawienie takich konkretnych okoliczności dotyczących wpływu, w jej indywidualnej sprawie, wyżej wspomnianych systemowych lub ogólnych nieprawidłowości pozostaje bez uszczerbku dla możliwości powołania się przez tę osobę na każdą inną, dokładnie określoną okoliczność związaną z rozpatrywaną sprawą, która może wykazać, że procedura, w której ramach wydający nakaz organ sądowy zwrócił się z wnioskiem o przekazanie, będzie konkretnie skutkować naruszeniem prawa podstawowego tej osoby do rzetelnego procesu.
- 84 W sytuacji gdyby wykonujący nakaz organ sądowy stwierdził, że przedstawione przez zainteresowaną osobę informacje – pomimo że wykazują one, że te systemowe i ogólne nieprawidłowości miały lub mogą mieć konkretny wpływ w indywidualnym wypadku tej osoby – nie wystarczają do wykazania istnienia, w takim wypadku, rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, i, w konsekwencji, do odmowy wykonania danego europejskiego nakazu aresztowania, organ ten powinien, zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o pilne udzielenie wszelkich uzupełniających informacji, jakie wydają mu się niezbędne.
- 85 Ze względu na to, że wydający nakaz organ sądowy ma obowiązek przedstawić te informacje wykonującemu nakaz organowi sądowemu [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Generalstaatsanwaltschaft (Warunki pozbawienia wolności na Węgrzech), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo], wszelkie zachowanie wskazujące na brak lojalnej współpracy wydającego nakaz organu sądowego może być uznane przez wykonujący nakaz organ sądowy za okoliczność istotną dla celów oceny, czy osoba, o której przekazanie wniesiono, w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określonego w art. 47 akapit drugi karty.
- 86 W tym kontekście i co się tyczy, po pierwsze, sytuacji wskazanej w sprawie C-562/21 PPU, w której wydano europejski nakaz aresztowania dotyczący przekazania osoby w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, do osoby, o której przekazanie wniesiono, należy podniesienie konkretnych okoliczności, na podstawie których jest ona zdania, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości systemu sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego miały konkretny wpływ na postępowanie karne, w którym ją skazano, a w szczególności na członków składu orzekającego, który rozpatrzył daną sprawę karną, w związku z czym sędzia lub sędziowie tego składu orzekającego nie zapewnili gwarancji niezawisłości i bezstronności wymaganych na mocy prawa Unii.
- 87 Jak wynika z pkt 74–76 niniejszego wyroku, i wbrew temu, co twierdzi rząd niderlandzki, w tym względzie nie wystarcza informacja wykazująca, że sędzia lub sędziowie, którzy uczestniczyli w procedurze prowadzącej do skazania osoby, o której przekazanie wniesiono, zostali powołani na wniosek organu składającego się, w sposób przeważający, z członków

władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę – tak jak w wypadku KRS od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

- 88 W konsekwencji osoba ta powinna jeszcze przedstawić, co się tyczy składu orzekającego, który rozpatrywał jej sprawę karną, informacje dotyczące w szczególności procedury powołania danego sędziego lub danych sędziów i ich ewentualnego delegowania, na podstawie których to informacji wykonujący nakaz organ sądowy mógłby stwierdzić, w okolicznościach sprawy, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy do uznania, że skład tego sądu mógł wywrzeć wpływ na określone w art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych tej osoby do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, w ramach postępowania karnego dotyczącego tej osoby.
- 89 A zatem na przykład informacje, jakimi dysponuje wykonujący nakaz organ sądowy, wykazujące delegowanie danego sędziego do składu orzekającego, który rozpatrywał sprawę karną osoby, o której przekazanie wniesiono, zarządzane przez ministra sprawiedliwości na podstawie nieznanymi z góry kryteriów i podlegające cofnięciu w każdym momencie na mocy decyzji tego ministra niezawierającej uzasadnienia, mogą uzasadnić istnienie poważnych i sprawdzonych podstaw do stwierdzenia rzeczywistego ryzyka naruszenia, w konkretnym wypadku danej osoby, tego prawa podstawowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 77–90).
- 90 Ponadto istotna jest wszelka informacja dotycząca przebiegu postępowania karnego, w którym skazano daną osobę, taka jak, w danym wypadku, ewentualne skorzystanie przez daną osobę z dostępnych dla niej środków odwoławczych. W szczególności należy uwzględnić istnienie ewentualnej możliwości złożenia przez wspomnianą osobę, w wydającym nakaz państwie członkowskim, wniosku o wyłączenie jednego lub kilku członków składu orzekającego ze względów związanych z naruszeniem jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu, ewentualne wykonanie przez tę osobę jej prawa do złożenia wniosku o takie wyłączenie, a także uzyskane informacje dotyczące sposobu rozpatrzenia tego wniosku w tym postępowaniu lub w ewentualnym postępowaniu apelacyjnym.
- 91 W niniejszym wypadku rząd polski wskazał w uwagach na piśmie, i czego nie kwestionowano na rozprawie, że w polskim prawie procesowym przewidziano możliwość złożenia przez daną osobę wniosku o wyłączenie jednego z sędziów, lub składu orzekającego w całości, rozpatrujących sprawę karną tej osoby, jeśli osoba ta powzięła wątpliwości dotyczące niezawisłości lub bezstronności sędziego lub sędziów zasiadających w danym składzie.
- 92 Otóż nic w aktach sprawy, jakimi dysponuje Trybunał w ramach niniejszego odesłania pre-judycjalnego, nie umożliwia – wobec braku szerszych wyjaśnień dotyczących stanu prawa krajowego i jego poszczególnych istotnych przepisów – stwierdzenia, że istnienie takiej możliwości powołania się przez daną osobę na jej prawa zostało podważone przez samą okoliczność, przywołaną przez sąd odsyłający i wskazaną w pkt 19 niniejszego wyroku, zgodnie z którą od wejścia w życie, w dniu 14 lutego 2020 r., ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r., nie jest już możliwe kwestionowanie w sposób skuteczny ważności powołania danego sędziego lub zgodności z prawem wykonywania funkcji sądowych przez tego sędziego.
- 93 Co się tyczy, po drugie, wskazanej w sprawie C-563/21 PPU sytuacji, w której wydano europejski nakaz aresztowania w celu przeprowadzenia postępowania karnego, należy podkreślić, że wspomniana przez sąd odsyłający okoliczność, że osoba, o której przekazanie wniesiono, nie może poznać, przed jej ewentualnym przekazaniem, tożsamości sędziów,

którzy będą rozpatrywać ewentualną sprawę karną tej osoby po tym przekazaniu, nie może wystarczyć, sama w sobie, do odmowy wspomnianego przekazania.

- 94 Nic w systemie ustanowionym w decyzji ramowej 2002/584 nie umożliwia bowiem stwierdzenia, że przekazanie danej osoby do wydającego nakaz państwa członkowskiego w celu przeprowadzenia ścigania jest uzależnione od zapewnienia, że ściganie to będzie prowadzone w ramach postępowania karnego przed dokładnie określonym sądem, ani tym bardziej od dokładnej identyfikacji sędziów, którzy mają rozpatrzyć taką sprawę karną.
- 95 Odmienne sposoby wykładni pozbawiłyby drugi etap badania wskazany w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku wszelkiej skuteczności i zagrażałyby nie tylko realizacji celu decyzji ramowej 2002/584, wspomnianego w pkt 42 tego wyroku, lecz także wzajemnemu zaufaniu między państwami członkowskimi, które leży u podstaw mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania ustanowionego w tej decyzji ramowej.
- 96 W tym kontekście, w okolicznościach rozpatrywanych w sprawie C-563/21 PPU, w których członkowie składu orzekającego mającego rozpatrzyć sprawę dotyczącą osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania nie są znani w chwili, gdy wykonujący nakaz organ sądowy powinien orzec w przedmiocie przekazania tej osoby do wydającego nakaz państwa członkowskiego, organ ten nie może jednak pominąć całościowej oceny okoliczności sprawy w celu zbadania – na podstawie informacji przedstawionych przez wspomnianą osobę i uzupełnionych, w danym wypadku, informacjami przedstawionymi przez wydający nakaz organ sądowy – czy w wypadku przekazania istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego tej osoby do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy.
- 97 Jak w pkt 63 opinii wskazał w istocie rzecznik generalny, takie informacje mogą w szczególności dotyczyć oświadczeń organów publicznych mogących wywrzeć wpływ na konkretną rozpatrywaną sprawę. Wykonujący nakaz organ sądowy może także oprzeć się na wszelkiej innej informacji, jaką uzna za istotną, takiej jak informacja związana z sytuacją osobistą danej osoby, charakterem przestępstwa, za którego popełnienie jest ona ścigana, i z kontekstem faktycznym, w jaki wpisuje się dany europejski nakaz aresztowania, lecz również, w danym wypadku, na wszelkiej innej informacji, jaką organ ten dysponuje w odniesieniu do sędziów zasiadających w składzie orzekającym prawdopodobnie właściwym do przeprowadzenia postępowania dotyczącego tej osoby po jej przekazaniu do wydającego nakaz państwa członkowskiego.
- 98 W tym względzie należy jednak uściślić, w rozwinięciu rozważań przedstawionych w pkt 87 niniejszego wyroku, że informacja dotycząca powołania – na wniosek organu składającego się, w sposób przeważający, z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę, tak jak w wypadku KRS od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – jednego lub większej liczby sędziów właściwego sądu lub, gdy skład ten jest znany, do danego składu orzekającego nie może wystarczyć do stwierdzenia, że dana osoba w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Takie stwierdzenie zakłada, w każdym razie, ocenę procedury powołania danego sędziego lub danych sędziów odrębnie dla każdego przypadku.
- 99 Podobnie, o ile wykonujący nakaz organ sądowy nie może wykluczyć, że osoba wskazana w europejskim nakazie aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego będzie narażona, w wypadku przekazania, na rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa podstawowego jedynie ze względu na to, że osoba ta dysponuje, w wydającym nakaz

państwie członkowskim, możliwością złożenia wniosku o wyłączenie jednego lub kilku członków składu orzekającego, którzy będą rozpatrywać jej sprawę karną, o tyle istnienie takiej możliwości może jednak być wzięte pod uwagę przez ten organ jako okoliczność istotna dla celów oceny istnienia takiego ryzyka [zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Generalstaatsanwaltschaft (Warunki pozbawienia wolności na Węgrzech), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, pkt 117].

- 100 W tym względzie okoliczność, że wniosek o takie wyłączenie można, w danym wypadku, złożyć w kontekście europejskiego nakazu aresztowania wydanego dla celów przeprowadzenia ścigania karnego dopiero po przekazaniu danej osoby i dopiero po powzięciu przez nią wiadomości o członkach składu orzekającego w przedmiocie ścigania tej osoby, nie jest istotna w ramach oceny istnienia rzeczywistego ryzyka, że wspomniana osoba będzie narażona, w wypadku przekazania, na naruszenie wspomnianego prawa podstawowego.
- 101 Jeśli, w wyniku całościowej oceny, wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia, że dana osoba w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, organ ten powinien powstrzymać się, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584, od wykonania danego europejskiego nakazu aresztowania. W przeciwnym wypadku musi on wykonać ten nakaz, zgodnie z ogólnym obowiązkiem wskazanym w art. 1 ust. 2 tej decyzji ramowej [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 61].
- 102 W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej 2002/584 należy interpretować w ten sposób, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający orzec o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania dysponuje dowodami potwierdzającymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, co się tyczy w szczególności procedury powołania członków tej władzy sądowniczej, organ ten może odmówić przekazania tej osoby:
- w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego dla celów wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, wyłącznie wtedy, gdy wspomniany organ stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia – biorąc pod uwagę w szczególności przedstawione przez wspomnianą osobę dowody dotyczące członków składu orzekającego, którzy rozpatrywali jej sprawę karną, lub każdą inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności tego składu orzekającego – że naruszono prawo podstawowe tej osoby do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określone w art. 47 akapit drugi karty, oraz
 - w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego, wyłącznie wtedy, gdy ten sam organ stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia – biorąc pod uwagę w szczególności przedstawione przez tę osobę okoliczności dotyczące jej sytuacji osobistej, charakter przestępstwa, w odniesieniu do którego toczy się wobec niej postępowanie karne, kontekst faktyczny, w który wpisuje się ten europejski nakaz aresztowania, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności składu orzekającego, który prawdopodobnie wyda rozstrzygnięcie w postępo-

waniu dotyczącym tej osoby – że w wypadku przekazania osoba ta byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa podstawowego.

W przedmiocie kosztów

103 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający orzec o przekazaniu osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania dysponuje dowodami potwierdzającymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, co się tyczy w szczególności procedury powołania członków tej władzy sądowniczej, organ ten może odmówić przekazania tej osoby:

- w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego dla celów wykonania kary lub środka zabezpieczającego polegających na pozbawieniu wolności, wyłącznie wtedy, gdy wspomniany organ stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia – biorąc pod uwagę w szczególności przedstawione przez wspomnianą osobę dowody dotyczące członków składu orzekającego, którzy rozpatrywali jej sprawę karną, lub każdą inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności tego składu orzekającego – że naruszono prawo podstawowe tej osoby do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, określone w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz
- w ramach europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego, wyłącznie wtedy, gdy ten sam organ stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia – biorąc pod uwagę w szczególności przedstawione przez tę osobę okoliczności dotyczące jej sytuacji osobistej, charakter przestępstwa, w odniesieniu do którego toczy się wobec niej postępowanie karne, kontekst faktyczny, w który wpisuje się ten europejski nakaz aresztowania, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności składu orzekającego, który prawdopodobnie wyda rozstrzygnięcie w postępowaniu dotyczącym tej osoby – że w wypadku przekazania osoba ta byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa podstawowego.

Podpisy

Rozdział 3

Sądowa kontrola procesu nominacyjnego sędziów – uwagi na tle wyroku TS o niedopuszczalności pytania prejudycjalnego w sprawie C-508/19 *M.F. przeciwko J.M.*

3.1. Wprowadzenie – ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego krajowego

Wyrok w sprawie C-508/19¹ (dalej jako: wyrok) zapadł 22.03.2022 r. w wyniku rozstrzygnięcia wniosku Sądu Najwyższego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 KPP. Pytanie prejudycjalne skierowano w ramach sporu pomiędzy sędzią M.F. a tzw. neosędzią J.M. w przedmiocie żądania ustalenia nieistnienia stosunku służbowego między tym ostatnim a Sądem Najwyższym. Dla ustalenia problemów prawnych, które stały się przedmiotem orzeczenia TS konieczne jest skrótowe przedstawienie dosyć skomplikowanego stanu faktyczno-prawnego, z którym mieliśmy do czynienia w tej sprawie.

W 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych postanowił o wszczęciu przeciwko sędzi M.F. postępowania dyscyplinarnego i przedstawieniu jej zarzutów dyscyplinarnych związanych z przewlekłością prowadzonych przez nią postępowań i opóźnieniami w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń. Na skutek tych działań J.M., działając jako Prezes SN kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej SN (dalej jako: IDSN), wydał na podstawie art. 110 § 3 p.u.s.p.² postanowienie wyznaczające Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym jako sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji tej sprawy dyscyplinarnej. W następstwie wydania wspomnianego postanowienia M.F. wniosła do Sądu Najwyższego powództwo oparte na art. 189 k.p.c.³ o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym w rozumieniu art. 33 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym⁴ ze względu na nieprawidłowości, które miały wpływ na powołanie tego

¹ Wyrok z 22.03.2022 r., C-508-19 Prokurator Generalny, M.F. przeciwko J.M., EU:C:2022:201.

² Ustawa z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.; dalej jako: p.u.s.p.

³ Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm., dalej jako: k.p.c.

⁴ Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.

ostatniego do pełnienia urzędu sędziego IDSN. Sędzia wniosła dodatkowo o wyłączenie z rozpoznania jej powództwa osób powołanych na stanowiska sędziów IDSN oraz o wyznaczenie jako właściwej do jego rozpoznania Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN. Sędzia wniosła także o udzielenie zabezpieczenia przez zawieszenie wszczętego przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego na czas trwania postępowania głównego. Na poparcie pozwu M.F. podniosła, że nieskuteczność powołania J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wynika z tego, że wręczenie mu 20.09.2018 r. aktu powołania przez Prezydenta RP nastąpiło pomimo faktu, że 17.09.2018 r. uchwała KRS z 23.08.2018 r. obejmująca wniosek o powołanie go do pełnienia urzędu na tym stanowisku została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: NSA) na podstawie art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵ (dalej jako: KRS) przez jednego z uczestników postępowania konkursowego, który nie został objęty wnioskiem o powołanie na podstawie tej uchwały. Ponadto omawiane postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone w następstwie obwieszczenia Prezydenta RP opublikowanego 29.06.2018 r. na podstawie art. 31 § 1 ustawy o SN, które nie zostało opatrzone wymaganą konstytucyjnie kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Zarządzeniem z 6.05.2019 r. I Prezes SN wyznaczyła do rozpoznania pozwu M.F. wraz z formułowanym przez nią wnioskiem o zabezpieczenie Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Izba ta skierowała do TS pytanie prejudycjalne.

Istota pytania prejudycjalnego sprowadziła się do oceny dopuszczalności pozwu opartego na powództwie o ustalenie (art. 189 k.p.c.) w świetle prawa UE. SN postanowił zapytać TS, czy prawo unijne należy interpretować w ten sposób, że przyznaje ono sądowi uprawnienie, którego nie posiada on na gruncie prawa krajowego, do ustalenia w ramach przedmiotowego postępowania, że pozwany, którego sprawa dotyczy, nie posiada mandatu sędziego, szczególnie w świetle wymogu „ustanowienia sądu ustawą”. Rozstrzygnięcie dopuszczalności takiego pozwu, w ocenie SN, pozwoliłoby mu – w konsekwencji – na przesądzenie również dopuszczalności złożonego do tego sądu wniosku o zabezpieczenie i właściwości tego sądu do jego rozpoznania.

3.2. Kontrola sądowa procesu nominacyjnego sędziego krajowego jako element rządów prawa

W tym miejscu należy podkreślić, że mimo nieudzielenia przez TS odpowiedzi na zadane przez SN pytanie prejudycjalne sprawa C-508/19 posiada istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia unijnego standardu niezawisłego sądu w świetle art. 19 ust. 1 ak. 2 TFUE oraz art. 47 KPP w kontekście szeregu – przede wszystkim polskich – spraw dotyczących praworządności. To, co wpisało tę sprawę w szereg orzeczeń dotyczących rządów prawa, to ocena Sądu Najwyższego, że wskazana

⁵ Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.

wyżej właściwość sądu i dopuszczalność rozpoznania powództwa mogą wynikać bezpośrednio z prawa Unii, jeżeli powołanie danej osoby na stanowisko sędziego nastąpiło, jak w omawianym tu przypadku, z rażącym naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE), polegającym na intencjonalnym wykluczeniu, przede wszystkim przez (polskiego) ustawodawcę, wszelkiej możliwości sądowej kontroli krajowych reguł lub procedur powoływania i nominacji sędziów pod kątem ich zgodności z prawem Unii na etapie poprzedzającym wręczenie aktu powołania przez Prezydenta RP. Sprawa C-508/19 jest zatem jedną z wielu spraw, choć jednocześnie dosyć szczególną, dotyczącą zasady niezależności sądu krajowego oraz niezawisłości sędziów.

Przypomnieć należy, że we wcześniejszym stanie prawnym istniała ścieżka odwoławcza do NSA dla kandydatów do SN, w której sędziowie administracyjni mogli ocenić zgodność z prawem odpowiedniej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa. Niestety, ustawodawca, w celu uniemożliwienia składania takich odwołań i wyłączenia możliwości skutecznej kontroli uchwał KRS, wprowadził do ustawy o KRS przepis art. 44 ust. 1b, nie tylko blokując złożenie w przyszłości odwołań, lecz również odejmując ustawowo taką możliwość w odniesieniu do już wszczętych postępowań sądowych. NSA, do którego trafiły odwołania kandydatów na stanowiska sędziowskie w SN, postanowił skierować do TS pytania prejudycjalne, które zostały później uzupełnione⁶. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie A.B. stwierdził zaś, że zarówno umorzenie postępowań w sprawach toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jak i wykluczenie w przyszłości możliwości zaskarżenia uchwały KRS obejmującej wniosek o powołanie kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, naruszają prawo UE.

Trybunał Sprawiedliwości nie zawsze odpowiada na pytania prejudycjalne w taki sposób, w jaki oczekuje tego sąd odsyłający. I nie chodzi tu koniecznie o kwestię odpowiedzi co do meritum sprawy, ale także o ujęcie przedstawionego problemu, czy też o odczytanie sytuacji prawnej, która legła u podstaw pytania prejudycjalnego. Tak też stało się w sprawie C-508/19. TS nie zgodził się z Sądem Najwyższym co do tego, że przedmiotem postępowania głównego było ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku służbowego, jaki zachodzić miał między Sądem Najwyższym a J.M. Zdaniem TS, „(...) choć formalnie powództwo cywilne wniesione przez powódkę w postępowaniu głównym ma na celu ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym, to jednak zawarty we wspomnianym postanowieniu opis sporu w postępowaniu głównym wskazuje, że M.F. kwestionuje nie tyle istnienie takiego stosunku (...) między J.M. a Sądem Najwyższym, będącymi, odpowiednio, zatrudnionym i pracodawcą, czy też istnienie praw i obowiązków wynikających z takiego stosunku służbowego dla jego stron, lecz raczej okoliczności, w jakich J.M. został powołany do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Izby Dyscyplinarnej tego sądu” (pkt 63 wyroku). Jak się zatem wydaje, TS ocenił, że w gruncie rzeczy przedmiotem pytania prejudycjalnego było to, czy

⁶ Sprawa C-824/18, A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), zakończona wyrokiem z 2.03.2021 r., EU:C:2021:153; dalej jako: wyrok A.B.

w ramach takiego postępowania można ustalić nie łączący pozwanego z SN stosunek pracy w rozumieniu cywilnoprawnym, ale służbowy stosunek pracy o charakterze publicznoprawnym. W konsekwencji, zdaniem Trybunału, powódka dążyła poprzez swoje powództwo do podważenia postanowienia, którym J.M. wyznaczył sąd dyscyplinarny do rozpatrzenia jej sprawy. Podstawowy problem dotyczący naruszenia zasady praworządności dotyczył zaś tego, że postanowienie o wyznaczeniu właściwego sądu dyscyplinarnego zostało wydane przez osobę, której status powoduje, że organ sądowy wyznaczający sąd dyscyplinarny nie posiada przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a tym samym, że postępowanie dyscyplinarne wszczęte wobec niej przed sądem dyscyplinarnym nie gwarantuje jej podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wskutek tego naruszona zostaje zasada skutecznej ochrony sądowej ustanowiona w art. 19 ust. 1 ak. 2 TFUE.

Pytający Sąd Najwyższy uznał, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej nie ma wyłącznego zastosowania do postępowań przed sądami krajowymi, w których sądy te stosują materialne prawo Unii. Zdaniem SN, zasada ta obowiązuje także w tych sytuacjach, w których konieczne jest dokonanie oceny, czy państwo członkowskie wywiązuje się ze swojego obowiązku – wynikającego z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE – zapewnienia, by organy mogące, jako sądy w rozumieniu prawa Unii, orzekać w dziedzinach objętych tym prawem, spełniały związane z powyższą zasadą wymogi, a w szczególności wymóg dotyczący tego, by takie organy stanowiły niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione uprzednio na mocy ustawy. Tym samym, taki wymóg powinien być spełniony, gdy państwo członkowskie przyznaje organowi takiemu IDSN uprawnienie do wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów. Fundamentalne znaczenie konieczności spełnienia przez sąd upoważniony do wyznaczania sądu dyscyplinarnego, mającego rozpoznać sprawę dyscyplinarną obwinionego sędziego, wymogu ustanowienia ustawą podkreślił także w postępowaniu w sprawie C-508/19 przed TS Rzecznik Praw Obywatelskich⁷. Pytający Sąd Najwyższy również podkreślał znaczenie unijnej zasady „ustanowienia sądu ustawą”. Zdaniem SN, wymogom takim powinien w niniejszej sprawie odpowiadać także organ uprawniony do wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów. RPO, jako uczestnik postępowania w sprawie prejudycjalnej, podkreślał, jak już wspomniano, że wyznaczony sąd dyscyplinarny jest sądem w rozumieniu prawa unijnego, dodając, że zatem i on powinien spełniać wymagania unijnej zasady „ustanowienia sądu ustawą”. RPO zwrócił też uwagę, że rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od tego, czy sędzia, który wyznaczył tenże sąd dyscyplinarny, jest sędzią prawidłowo powołanym.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że TS w swoim dotychczasowym orzecznictwie zwracał baczną uwagę na ścisły związek pomiędzy potrzebą zapewnienia niezależnego sądownictwa dyscyplinarnego sędziów, niepodlegającego jakimkol-

⁷ Zob. uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-508/19 Prokurator Generalny, z 3.12.2019 r., pkt 12, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/VII.510.114.2019%20z%20%203%20grudnia%202019.pdf> (dostęp 7.04.2024).

wiek naciskom czy wpływom politycznym, a kwestią niezależności sądów i niezawisłością sądów jako wynikającym wprost z wymagań unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej⁸. Natomiast już po skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie C-508/19 Trybunał Sprawiedliwości orzekł na wniosek Komisji Europejskiej, że przepisy art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi SN kierującemu pracą IDSN prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych, czyli sędziom, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii – nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”. Wyrok ten zapadł w trybie postępowania przeciwnaruszeniowego wszczętego przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE. Trudno w tej sytuacji uniknąć wrażenia, że na sposób rozstrzygnięcia postępowania prejudycjalnego w sprawie C-508/19 wpłynęła sprawa C-791/19. Trybunał, wiedząc zapewne jaki szykuje wyrok w postępowaniu naruszeniowym, mógł być nieco bardziej wstrzemięźliwy w ocenie sprawy prejudycjalnej, dostrzegając, że ochrona prawna – w sposób generalny i bardziej ogólny – i tak zostanie udzielona sędziom poddanym systemowi dyscyplinarnemu, czy – mówiąc bardziej wprost – niekiedy dyscyplinarnym represjom za ich działania na rzecz praworządności.

3.3. Granice kontroli sądowej procesu nominacyjnego sędziów krajowych

Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-508/19 w odniesieniu do oceny zgodności procesu powoływania polskich sędziów odwołał się do swoich wcześniejszych orzeczeń w sprawach A.K.⁹ oraz A.B. i inni¹⁰. W szczególności przypomniał punkty 129 i 156 wyroku w sprawie A.B., stwierdzając, że „(...) ewentualny brak możliwości kontroli sądowej w kontekście takiego procesu nominacyjnego może w niektórych przypadkach nie stanowić, jako taki, problemu z punktu widzenia wymagań prawa Unii, wynikających w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE” (punkt 81 wyroku C-508/19). TS wyznaczył zatem jak się wydaje – oceniając jednocześnie tę

⁸ Zob. wyrok z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność Sądu Najwyższego), EU:C:2019:531, pkt 77; wyrok z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność sądów powszechnych), EU:C:2019:924, pkt 114; wyrok z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz, EU:C:2020:234, pkt 58; zob. też: M. Wróblewski, *Polski system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w świetle standardów prawa Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 4 (56)/2020, s. 183–200 oraz P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państw członkowskich do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, grudzień 2019, s. 4–13.

⁹ Wyrok z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982.

¹⁰ Wyrok z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153.

kwestię pod kątem dopuszczalności pytania prejudycjalnego – granice kontroli sądowej procesu powoływania sędziów krajowych. Podkreślił mianowicie, że kontrola ta nie może przybrać charakteru kontroli abstrakcyjnej/powszechnej. Jak stwierdził TS, „(...) ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania” (pkt 81 wyroku). W tym zakresie TS nie podzielił zdania Rzecznika Generalnego, w którego opinii sąd odsyłający powinien mieć możliwość podważenia powołania sędziego, w ramach postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędzi M.F., nominowanemu w wadliwej procedurze, mimo że brak jest ku temu podstaw w przepisach czy procedurach krajowych (pkt 53 opinii). Zdaniem A. Kastelik-Smazy, TS w punkcie 81 wyroku „dotknął tutaj różnicy między eliminacją danego aktu z systemu prawnego ze skutkiem erga omnes a brakiem jego stosowania w danej sprawie”¹¹. Jej zdaniem sytuację i dylemat, przed którym stanął TS, można porównać do kwestii stosowania (bądź odmowy stosowania) przepisu oraz kwestii obowiązywania (utruty, pozbawiania mocy obowiązującej) przepisu – przy czym w sprawie C-508/19 chodzi o różnicę między odsunięciem danego sędziego od orzekania (zakwestionowaniem jego tytułu prawnego do orzekania w sprawie) a usunięciem go trwale z urzędu (pozbawieniem inwestytury).

Zdaniem TS istniały bowiem w sprawie inne środki prawne dostępne Skarżącej (pkt 72 wyroku: „widoczne jest, że wobec faktu, iż M.F. nie jest uprawniona do bezpośredniego zaskarżenia przed sądem powołania J.M. na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej ani postanowienia J.M. wyznaczającego sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania wspomnianej sprawy dyscyplinarnej, mogła ona podnieść przed owym sądem zarzut dotyczący ewentualnego wynikającego z tego postanowienia naruszenia jej prawa do tego, by rzeczona sprawa została rozpoznana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”). Trybunał wskazuje więc, że nie ma potrzeby kreowania na podstawie prawa unijnego nowego prawa, pozwalającego podważyć inwestyturę sędziowską, skoro istnieje inny (zwyczajny) środek prawny, którego zastosowanie pozwoliłoby na ochronę praw Skarżącej.

Przypomnijmy, że Rzecznik Generalny E. Tanczew w swojej opinii w sprawie C-508/18 stwierdził, że z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE wynika obowiązek państw członkowskich zapewnienia odpowiednich standardów w procesie powołania sędziego oraz kontroli sądowej procesu nominacyjnego, w czym mieści się także określenie sądu właściwego do rozpoznania wewnętrznego sporu dotyczącego statusu sędziego¹². Stanowisko to oparte zostało na dotychczasowym – szerokim – rozumieniu w orzecznictwie TS unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, wynikającej przede wszystkim z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Orzecznictwo to, w zakresie odnoszącym się bezpośrednio do problematyki krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości,

¹¹ A. Kastelik-Smaza, *Refleksje na temat dopuszczalności pytań prejudycjalnych inspirowane wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22.02.2022 r., C-508/19, Prokurator Generalny, Europejski Przegląd Sądowy 2023 nr 9, s. 30.*

¹² Opinia Rzecznika Generalnego E. Tanczeva z 15.04.2021 r., C-508/19, EU:C:2021:290, pkt 11.

począwszy od wyroku TS w sprawie sędziów portugalskich¹³, ewoluowało coraz mocniej w kierunku wypracowania ponadnarodowych standardów ochrony niezależności krajowych sądów i niezawisłych krajowych sędziów¹⁴. Podejście to w dużym skrócie można próbować ująć w sposób następujący. Sądy i sędziowie krajowi objęci są zasadniczo ochroną wynikającą z unijnej zasady ochrony sądowej, ponieważ niezależność i niezawisłość sądów i sędziów jest niepodzielna – każdy krajowy sąd i sędzia musi spełniać wymagania wynikające z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, ponieważ tylko i wyłącznie potencjalność rozstrzygnięcia sporów dotyczących prawa Unii Europejskiej powoduje już, że w całości i bez możliwości jakiegokolwiek różnicowania każdy sąd i każdy sędzia w każdej sytuacji, konfiguracji i procedurze zobowiązany jest spełniać te wymagania, albowiem w innym przypadku zasada skutecznej ochrony sądowej dozna uszczerbku, który naruszać będzie prawo UE¹⁵. Jak słusznie zauważa A. Kastelik-Smaza, w szczególności w zakresie tej ochrony „wchodzi treść przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub przepisów dotyczących kontroli sądowej postępowań nominacyjnych i regulujących postępowanie dyscyplinarne”¹⁶.

W sprawie C-508/19 okazało się jednak, że Trybunał Sprawiedliwości dostrzega granice zasady skutecznej ochrony sądowej, szczególnie jeśli chodzi o możliwość wywiedzenia z niej konkretnych uprawnień jednostek poszukujących ochrony sądowej. W świetle wyroku w tej sprawie ochrona ta jest subsydiarna, tzn. nie przysługuje, gdy istnieją inne środki krajowe pozwalające na uzyskanie ochrony prawnej przez sędziego. Wreszcie, rozważania dotyczące możliwości wywiedzenia uprawnienia dotyczącego kwestionowania organu sądowego, jako spełniającego kryteria skutecznej ochrony sądowej, ograniczone są granicami danej sprawy prejudycjalnej, wyznaczonej przez kryteria art. 267 TFUE, tj. analizą rzeczywistej potrzeby uzyskania odpowiedzi przez sąd pytający i związku oczekiwanego uprawnienia z możliwością jego zastosowania w postępowaniu głównym.

3.4. Dopuszczalność pytania prejudycjalnego

Sprawa C-508/19 powinna być zatem rozpatrywana także z perspektywy dopuszczalności pytań prejudycjalnych kierowanych do TS przez sądy krajowe. Z tej właśnie perspektywy sprawa poddana już została analizie doktrynalnej¹⁷. Z przyczyn oczywi-

¹³ Wyrok z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117.

¹⁴ Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

¹⁵ Zob. także stanowisko przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich (Macieja Taborowskiego i Mirosława Wróblewskiego) na rozprawie przed Wielką Izbą TS w sprawach połączonych C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku), dostępne: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Argumentacja%20szczeg%C3%B3w%20owa%20RPO%20przed%20Wielk%C4%85%20Izb%C4%85%20w%20po%20C5%82%C4%85czonych%20sprawach%20C%2055818%20%28Miasto%20%C5%81owicz%29%20i%20C%2056318%20%28Prokuratura%20Okr%C4%99gowa%20w%20P%C5%82ocku%29.pdf> (dostęp 5.05.2024).

¹⁶ A. Kastelik-Smaza, *Refleksje...*, s. 27.

¹⁷ Tamże, s. 25–35.

stych analizy te koncentrują się na wykładni art. 267 TFUE, który stanowi podstawę prawną dla sądów krajowych do kierowania pytań wstępnych do TS. Szczególną uwagę w ostatnim czasie przykuły zwłaszcza sprawy prejudycjalne, które poruszają problematykę dotyczącą zasady skutecznej ochrony sądowej¹⁸, czego wyrazem jest zresztą także niniejszy tekst.

Jedną z głównych przyczyn odmowy udzielenia przez TS odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest wymaganie, aby odpowiedź była przydatna czy wręcz konieczna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym. Innymi słowy, spór przed sądem krajowy musi mieć charakter rzeczywisty, a nie abstrakcyjny czy hipotetyczny¹⁹, zaś sąd musi być zdolny do wykorzystania odpowiedzi TS w rozstrzygnięciu sprawy. Jeśli Trybunał Sprawiedliwości uzna, że pytanie sądu krajowego takich wymagań nie spełnia, oddala je postanowieniem, odmawiając udzielenia na nie odpowiedzi²⁰. Przyczyn odmowy odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, na które wskazał w swoim orzecznictwie TS, jest znacznie więcej²¹, nie mają one jednak istotnego znaczenia dla analizy orzeczenia w sprawie C-508/19. W sprawie wszczętej pozwem sędzi M.F. hipotetyczność sporu miała jednak dla TS znaczenie fundamentalne i przesądzające dla oceny dopuszczalności pytania prejudycjalnego. Trybunał podkreślił, że „ustanowiona w art. 267 TFUE współpraca między Trybunałem a sądami krajowymi wymaga co do zasady, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za czysto hipotetyczny” (pkt 68 wyroku).

W sprawie C-508/19 TS stwierdził, że „w postanowieniu odsyłającym sąd podkreśla, że w razie wniesienia do niego powództwa cywilnego o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego takiego jak powództwo w postępowaniu głównym właściwe prawo krajowe nie przyznaje mu właśnie kompetencji, która pozwałaby mu orzec w przedmiocie zgodności z prawem aktu, na mocy którego dana osoba została powołana na urząd sędziego, oraz że owo prawo krajowe nie pozwala także ustalić dopuszczalności tego powództwa” (pkt 67 wyroku). Jak pisze A. Kastelik-Smaza, „sąd odsyłający, który nie znajdował podstawy do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu w przepisach krajowych, zmierzał poprzez zadanie pytań prejudycjalnych do uzyskania tej kompetencji na podstawie prawa unijnego”²².

Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając niedopuszczalność pytania prejudycjalnego, podniósł, że obwiniona sędzia mogła sama podnieść przed sądem dyscyplinarnym

¹⁸ Zob. m.in.: A. Frąckowiak-Adamska, *Rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce, w: Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021; M. Kawczyńska, *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Przegląd Konstytucyjny 3/2018, s. 87–93.

¹⁹ Zob. w szczególności wyroki z 28.03.2017 r. w sprawie C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., EU:C:2017:236, pkt 194; oraz z 12.06.2008 r. w sprawie C-458/06, Skatteverket przeciwko Gourmet Classic Ltd., EU:C:2008:338, pkt 26.

²⁰ Np. postanowienie z 6.09.2018 r., Di Girolamo, C-472/17, EU:C:2018:684, pkt 31.

²¹ Zob. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.

²² A. Kastelik-Smaza, *Refleksje...*, s. 26.

zarzut dotyczący ewentualnego, wynikającego z postanowienia Prezesa kierującego IDSN, naruszenia jej prawa do tego, by rzeczona sprawa została rozpoznana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy (pkt 72 wyroku). Ten argument TS budzi wątpliwości. Warto bowiem zauważyć, że możliwość podniesienia takiego zarzutu nie oznaczała praktycznej skuteczności takiego środka, zaś ostateczne rozstrzygnięcie w tym przedmiocie i tak należałoby – zgodnie z przepisami ustawowymi – do IDSN, jako sądu odwoławczego, której brak niezależności w świetle prawa UE Trybunał Sprawiedliwości przesądził już przecież wcześniej²³. Aczkolwiek należy jednocześnie zwrócić uwagę, że z orzecznictwa TS wynika zasada konieczności zmiany właściwości sądu krajowego, który nie charakteryzuje się niezależnością – w takim przypadku sprawę rozpoznać powinien inny, niezależny sąd krajowy, w szczególności ten, do którego właściwości wcześniej należało rozpatrywanie spraw danego typu²⁴.

Dodatkowo Trybunał zauważył, że powództwo miało na celu podważenie ważności powołania na stanowisko sędziego SN, a w konsekwencji rozstrzygnięcie kwestii zgodności z prawem postępowania dyscyplinarnego, które toczy się względem powódki przed innym sądem, w ramach postępowania sądowego odrębnego od postępowania głównego (pkt 70 wyroku). W efekcie, zdaniem TS, „(...) w celu dokonania pełnej oceny zakresu tych pytań i udzielenia na nie stosownej odpowiedzi Trybunał byłby zmuszony uwzględnić w większym stopniu istotne okoliczności charakteryzujące tę inną sprawę, aniżeli oprzeć się na kontekście sprawy w postępowaniu głównym, jak wymaga tego art. 267 TFUE” (pkt 71 wyroku). Trybunał Sprawiedliwości, uzasadniając odmowę odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, wskazał także na swój wyrok wydany 15.07.2021 r. w sprawie C-791/19, w którym stwierdził niezgodność z zasadą ustanowienia sądu ustawą przepisów polskich upoważniających Prezesa kierującego IDSN do arbitralnego wyznaczenia sądu dyscyplinarnego sądującego sprawę sędziów, a także powinność sądu dyscyplinarnego do odmowy procedowania w sytuacji powierzenia mu sprawy dyscyplinarnej w takich okolicznościach z uwagi na pierwszeństwo prawa Unii i konieczność zapewnienia jego efektywności (punkty 71–74 wyroku w sprawie C-508/19).

Niemniej jednak, jak zwraca uwagę A. Kastelik-Smaza, to sam Sąd Najwyższy ocenił powództwo jako w istocie dotyczące istnienia stosunku publicznoprawnego, sprawa nie mając więc charakteru prawnego nie mogła być rozpoznana przez sąd w trybie cywilnoprawnym, pozew zaś podlegał odrzuceniu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej²⁵. Zgodnie zaś z orzecznictwem TS, to do sądu krajowego należy ocena i uzasadnienie celowości uzyskania na nie odpowiedzi a Trybunał nie

²³ Jeszcze więcej wątpliwości podnosi M. Szpyrka, *Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M.*, „Temidium” czerwiec 2022, s. 51–56.

²⁴ Zob. wyrok z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982 oraz wyrok TS z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153.

²⁵ A. Kastelik-Smaza, *Refleksje...*, s. 26.

może nie wziąć pod uwagę stanowiska krajowego sądu w tym względzie²⁶. Skoro sąd krajowy sam ocenia udzielenie odpowiedzi za niebędące niezbędnie konieczne do rozpatrzenia sprawy głównej to trudno oczekiwać, by to TS przejmował na siebie poszukiwanie relewantności odpowiedzi w sprawie prejudycjalnej. Jak stwierdził Trybunał, „w celu dokonania pełnej oceny zakresu tych pytań i udzielenia na nie stosownej odpowiedzi Trybunał byłby zmuszony uwzględnić w większym stopniu istotne okoliczności charakteryzujące tę inną sprawę, aniżeli oprzeć się na kontekście sprawy w postępowaniu głównym, jak wymaga tego art. 267 TFUE” (pkt 71 wyroku).

Należy jednocześnie przypomnieć, że TS za niedopuszczalne uznał również wcześniej pytania prejudycjalne zadane przez polski sąd cywilny oraz karny w kwestii dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za skierowanie pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE do TS (wyrok w połączonych sprawach Miasto Łowicz). Mimo uznania, że nie może on odpowiedzieć na te pytania, stwierdził jednocześnie w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów musi być ukształtowany w sposób zapewniający odseparowanie takiego systemu od potencjalnych nawet tylko nacisków politycznych (zwłaszcza ze strony władzy wykonawczej). Podobne wrażenie można odnieść analizując wyrok w sprawie C-508/19 – TS mimo nieudzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne odniósł się jednak do pryncypiów zasady skutecznej ochrony sądowej i wskazał na prawidłową wykładnię prawa Unii w tym zakresie.

3.5. Podsumowanie

W kontekście powyższego należy więc przytoczyć punkt 74 wyroku: „Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w zakresie, w jakim ustanawia on taki wymóg, należy również uznać za mający skutek bezpośredni (zob. analogicznie wyrok A.B. i in., pkt 146), w związku z czym zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wyznaczony w ten sposób sąd dyscyplinarny obowiązek odstąpienia od stosowania wspomnianych w poprzednim punkcie przepisów krajowych, na mocy których dokonano wspomnianego wyznaczenia, i w rezultacie uznania się za niewłaściwy do rozpoznania przekazanej mu w ten sposób sprawy”. W ten sposób, „Trybunał Sprawiedliwości, choć nie odpowiedział na pytania prejudycjalne, przesądził sposób, w jaki należałoby procedować w postępowaniu dyscyplinarnym w celu zapewnienia obwinionej sędzi prawa do sądu zgodnie ze standardami unijnymi”²⁷. Jak więc pisze E. Łętowska, „pozytywny skutek erga omnes pytania prejudycjalnego osiąga się zawsze, niezależnie od tego, czy TSUE podzieli czy nie podzieli wątpliwości sądu pytającego”²⁸. W tym przypadku skutek ten nie jest jednak tak znaczący jak

²⁶ Zob. wyrok w sprawie A.K., pkt 104.

²⁷ A. Kastelik-Smaza, *Refleksje...*, s. 26.

²⁸ E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artykul/czego-uczta-odpowiedzi-na-pytania-prejudycjalne-dotyczace-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp 2.04.2024).

mógłby być bez późniejszego orzecznictwa i zmian prawnych – wydaje się, że większe prawne i praktyczne znaczenie miał przede wszystkim późniejszy, wspomniany wyżej, wyrok TS w sprawie naruszeniowej, a także zmiany ustawowe, które przyjęto w Polsce.

W dniu 9 czerwca 2022 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw²⁹, która doprowadziła między innymi do likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz do zmiany zasad wyznaczania składów orzekających w sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji. W miejsce zlikwidowanej IDSN w Sądzie Najwyższym utworzono Izbę Odpowiedzialności Zawodowej, wobec której także sformułowano uwagi krytyczne odnośnie do jej niezależności oraz zgodności z Konstytucją RP i prawem europejskim³⁰. Przy czym w nowej ustawie ani nie uregulowano kwestii odnoszących się do trwających postępowań dyscyplinarnych, ani nie wprowadzono, mimo ustanowienia nowego tzw. testu bezstronności sędziego, nowego środka prawnego, który umożliwiłby badanie niezależności sądu na podstawie okoliczności związanych wyłącznie z jego powołaniem. Należy jednak stwierdzić, że już pod rządami nowej ustawy poprzednio wyznaczone sądy dyscyplinarne powinny co najmniej rozważyć swoją dalszą właściwość do rozpatrzenia zawisłych przed nimi spraw dyscyplinarnych i przekazać je do dalszego prowadzenia sądowi właściwemu.

Niezależnie także od powyższych rozważań, ani też szczegółowych rozwiązań dotyczących postępowań dyscyplinarnych, które w drodze rozwiązań z zakresu stosowania prawa (w tym decyzji kadrowych) bądź też w drodze fragmentarycznych zmian ustawowych, są bądź będą próbą uzdrowienia albo pewnego poprawienia sytuacji w kierunku uniezależnienia spraw dyscyplinarnych sędziów od wpływów politycznych, najważniejsze pozostaje wyzwanie – reforma Krajowej Rady Sądownictwa. W dniu 12 kwietnia 2024 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, którą 20 lutego 2024 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP³¹. Celem ustawy jest przede wszystkim przywrócenie przepisom regulującym wybór sędziów do KRS treści zgodnej z Konstytucją RP oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r., dostosowania przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach TS i ETPC dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności KRS od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Po zakończeniu procesu legislacyjnego ciężar odpowiedzialności za zapewnienie w Rzeczypospolitej Polskiej dostępu do niezależnego sądownictwa w rozumieniu art. 6 EKPC i art. 47 KPP, a także jednocześnie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wziąć musi na siebie Prezydent RP.

²⁹ Dz.U. poz. 1259.

³⁰ Zob. opinię Rzecznika Praw Obywatelskich dla Senatu RP z 1.06.2022 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sn-ustawa-senat-opinia> (dostęp 5.05.2024).

³¹ Druk nr 2019, zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=219> (dostęp 5.05.2024).

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 22 marca 2022 r. (*)**

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Niezbędność dokonania wykładni, o którą wniesiono, dla umożliwienia sądowi odsyłającemu wydania wyroku – Pojęcie – Postępowanie dyscyplinarne wszczęte przeciwko sędziemu sądu powszechnego – Wyznaczenie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (Polska) sądu dyscyplinarnego właściwego do przeprowadzenia tego postępowania – Powództwo cywilne o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej a Sądem Najwyższym – Brak właściwości sądu odsyłającego w zakresie kontrolowania ważności powołania sędziego Sądu Najwyższego i niedopuszczalność takiego powództwa na mocy prawa krajowego – Niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W sprawie C-508/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Polska) postanowieniem z dnia 12 czerwca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 lipca 2019 r., w postępowaniu:

M.F.

przeciwko

J.M.,

przy udziale:

Prokuratora Generalnego,

Rzecznika Praw Obywatelskich,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin i N. Jääskinen, prezesi izb, M. Ilešič, F. Biltgen i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 września 2020 r.,

* Język postępowania: polski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu M.F. – W. Popiołek, radca prawny,
- w imieniu J.M. – J.M. osobiście,
- w imieniu Prokuratora Generalnego – M. Słowińska, R. Hernand, A. Reczka i S. Bańko,
- w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich – M. Taborowski i P. Filipek,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, S. Żyrek i A. Dalkowska, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo K. Herrmann, P. Van Nuffel i H. Krämer, a następnie K. Herrmann i P. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych” lub „KPP”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy M.F. a J.M. w przedmiocie żądania ustalenia nieistnienia stosunku służbowego między tym ostatnim a Sądem Najwyższym (Polska).

Krajowe ramy prawne

Konstytucja

- 3 Artykuł 144 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”) ma następujące brzmienie:
 - „2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.
 - 3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:
 - [...]
 - 17) powoływania sędziów,
 - [...]”.
- 4 Na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Prezydentem RP”), na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”), na czas nieoznaczony.

Kodeks postępowania cywilnego

- 5 Artykuł 189 kodeksu postępowania cywilnego (zwanego dalej „k.p.c.”) stanowi:

„Powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny”.

Ustawa o Sądzie Najwyższym

6 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana.

7 Ustawą o Sądzie Najwyższym ustanowiono w ramach tego organu między innymi nową izbę o nazwie Izba Dyscyplinarna.

8 Artykuł 27 § 1 tej ustawy stanowi:

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

[...]

– [...] – Prawo o ustroju sądów powszechnych [...],

[...]

[...]

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego; [...].”

9 Artykuł 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje:

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski« liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego”.

10 Zgodnie z art. 33 § 1 tej ustawy:

„Stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego nawiązuje się z chwilą doręczenia mu aktu powołania [...]”.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

11 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych, ze zmianami (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, zwana dalej „p.u.s.p.”), stanowi w art. 110:

„§ 1. W sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają:

1) w pierwszej instancji:

a) sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów,

[...]

§ 3. Od rozpoznania spraw wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a jest wyłączony sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy wyznacza Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego”.

Ustawa o KRS

12 Działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. nr 126 poz. 714), ze zmianami wprowadzonymi między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), a także ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443) (zwana dalej „ustawą o KRS”).

13 Artykuł 37 ust. 1 ustawy o KRS stanowi:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

14 Zgodnie z art. 43 ust. 2 tej ustawy:

„Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1b”.

15 Artykuł 44 wspomnianej ustawy stanowił:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej [...]”.

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

[...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelną Radę Sądownictwa uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelną Radę Sądownictwa postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa nie zostało zakończone, a w przypadku

braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

16 Artykuł 44 ust. 1a został dodany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., natomiast art. 44 ust. 1b i 4 zostały dodane ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. Przed wprowadzeniem tych zmian odwołania, o których mowa we wspomnianym art. 44 ust. 1a, były wnoszone do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

17 Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny (Polska) stwierdził niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z art. 184 Konstytucji zasadniczo ze względu na to, że właściwość przyznana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w owym art. 44 ust. 1a nie jest uzasadniona rodzajem danych spraw, charakterystyką ustrojową tego sądu ani procedurą stosowaną przez wspomniany sąd. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”.

18 Następnie art. 44 ustawy o KRS został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 914, zwaną dalej „ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r.”), która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 ma obecnie następujące brzmienie:

„Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.

19 Ponadto art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewiduje, że „[p]ostępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 M.F. jest sędzią Sądu Rejonowego w P. (Polska). W dniu 17 stycznia 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych postanowił o wszczęciu przeciwko M.F. postępowania dyscyplinarnego i przedstawieniu jej zarzutów dyscyplinarnych związanych z przewlekłością prowadzonych przez nią postępowań i opóźnieniami w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń. W dniu 28 stycznia 2019 r. J.M., działając jako Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, wydał na podstawie art. 110 § 3 p.u.s.p. postanowienie wyznaczające Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] (Polska) jako sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji tej sprawy dyscyplinarnej.

21 W następstwie wydania wspomnianego postanowienia M.F. wniosła do Sądu Najwyższego powództwo oparte na art. 189 k.p.c. o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym w rozumieniu art. 33 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym ze względu na nieprawidłowości, które miały wpływ na powołanie tego ostatniego do peł-

nienia urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. M.F. wniosła dodatkowo o wyłączenie z rozpoznania jej powództwa osób powołanych na stanowiska sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz o wyznaczenie jako właściwej do jego rozpoznania Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. M.F. wniosła wreszcie o udzielenie zabezpieczenia przez zawieszenie wszczętego przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego na czas trwania postępowania głównego.

- 22 Na poparcie pozwu M.F. podnosi, że nieskuteczność powołania J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wynika z tego, że wręczenie mu w dniu 20 września 2018 r. aktu powołania przez Prezydenta RP nastąpiło pomimo faktu, że w dniu 17 września 2018 r. uchwała KRS z dnia 23 sierpnia 2018 r. obejmująca wniosek o powołanie go do pełnienia urzędu na tym stanowisku została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przez jednego z uczestników postępowania konkursowego, który nie został objęty wnioskiem o powołanie na podstawie tej uchwały. Ponadto omawiane postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone w następstwie obwieszczenia Prezydenta RP opublikowanego w dniu 29 czerwca 2018 r. na podstawie art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, które nie zostało opatrzone wymaganą kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.
- 23 Zarządzeniem z 6 maja 2019 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyznaczył do rozpoznania pozwu M.F. wraz z sformułowanym przez nią wnioskiem o zabezpieczenie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.
- 24 W ramach rozpoznania tego ostatniego wniosku izba ta, która jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, powzięła wątpliwości co do wykładni prawa Unii. Sąd ten uważa przede wszystkim, że związek między sprawą w postępowaniu głównym a prawem Unii wynika z faktu, iż ustanowiona w tym prawie zasada skutecznej ochrony sądowej nie ma wyłącznego zastosowania do postępowań przed sądami krajowymi, w których sądy te stosują materialne prawo Unii. Zasada ta obowiązuje bowiem także w tych sytuacjach, w których konieczne jest dokonanie oceny, czy państwo członkowskie wywiązuje się ze swojego obowiązku – wynikającego z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – zapewnienia, by organy mogące, jako sądy w rozumieniu prawa Unii, orzekać w dziedzinach objętych tym prawem, spełniały związane z powyższą zasadą wymogi, a w szczególności wymóg dotyczący tego, by takie organy stanowiły niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione uprzednio na mocy ustawy. Tym samym taki wymóg powinien być spełniony, gdy państwo członkowskie przyznaje organowi takiemu jak pozwany w postępowaniu głównym uprawnienie do wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów.
- 25 W tym względzie sąd odsyłający zauważa w pierwszej kolejności, że chociaż stosunek służbowy łączący sędziego z sądem, w którym powierzono mu wykonywanie mandatu sędziego, jest odpowiednikiem stosunku pracy, którego istnienie może być ustalane w postępowaniu z art. 189 k.p.c., to z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż mandat sędziego, który przyznaje uprawnienie do wykonywania władzy sędziowskiej, prowadzi do powstania stosunku prawnego o charakterze publiczno-, a nie cywilnoprawnym. W tej sytuacji powództwo, którego przedmiotem jest, podobnie jak powództwo wytoczone w postępowaniu głównym, ustalenie nieistnienia mandatu sędziowskiego, nie jest sprawą cywilną, która może wchodzić w zakres stosowania k.p.c., w szczególności jego art. 189. W prawie krajowym nie istnieje jednak procedura, w ramach której można byłoby podważyć akt, na mocy którego Prezydent RP powołał danego sędziego.

- 26 W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że dopuszczalność pozwu takiego jak pozew w postępowaniu głównym zależy od tego, czy w takim normatywnym kontekście krajowym prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że przyznaje ono temu sądowi uprawnienie, którego nie posiada on na gruncie prawa krajowego, do ustalenia w ramach postępowania takiego jak postępowanie główne, że pozwany, którego sprawa dotyczy, nie posiada mandatu sędziego. Dopuszczalność złożonego do tego sądu wniosku o zabezpieczenie i właściwość tego sądu do jego rozpoznania są same w sobie uzależnione od dopuszczalności pozwu w postępowaniu głównym.
- 27 Zdaniem sądu odsyłającego wspomniane powyżej właściwość i dopuszczalność mogą wynikać bezpośrednio z prawa Unii, jeżeli powołanie danego sędziego nastąpiło, jak w omawianym tu przypadku, z naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej, ponieważ władze polskie starały się w istocie wykluczyć wszelką możliwość sądowej kontroli krajowych reguł lub procedur powoływania sędziów pod kątem ich zgodności z prawem Unii na etapie poprzedzającym wręczenie aktu powołania.
- 28 W tym względzie wspomniany sąd podkreśla, że wcześniej, na mocy art. 43 i art. 44 ust. 1, a następnie art. 43 oraz art. 44 ust. 1 i 1a ustawy o KRS, istniała możliwość kontroli sądowej uchwały, w drodze której KRS przedstawia wniosek o powołanie danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Jednakże, mimo że toczyło się już postępowanie mające na celu powołanie sędziów mających wchodzić w skład nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, które doprowadziło również do powołania pozwanego w postępowaniu głównym, i mimo że niektórzy kandydaci na stanowiska sędziego w tej nowej izbie wyrazili zamiar wniesienia odwołań na podstawie tych ostatnich przepisów, ustawodawca polski rozmyślnie wprowadził w art. 44 ustawy o KRS ust. 1b, przewidujący, że takie odwołania nie będą już wywoływały skutku w postaci uniemożliwienia przeprowadzenia planowanych powołań.
- 29 Ponadto, już po zwróceniu się do Trybunału przez Naczelnego Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie, w której zapadł następnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, zwany dalej „wyrokiem A.B. i in.”, EU:C:2021:153), w odniesieniu do kwestii, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie zmianom takim jak te, którym poddany został art. 44 ustawy o KRS, ustawodawca polski, opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., wspomnianym w pkt 17 niniejszego wyroku, przyjął ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., której skutkiem było umorzenie postępowań w sprawach toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, takich jak sprawa, w której zwrócono się ze wspomnianym odesłaniem prejudycjalnym. Ponadto tą samą ustawą ponownie zmieniono art. 44 ustawy o KRS, aby wykluczyć w przyszłości możliwość zaskarżenia uchwały KRS obejmującej wniosek o powołanie kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.
- 30 W drugiej kolejności sąd odsyłający wskazuje, że w sprawach połączonych, w których zapadł następnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, zwany dalej „wyrokiem A.K. i in.”, EU:C:2019:982), do Trybunału zwrócono się w trybie prejudycjalnym z pytaniami dotyczącymi zgodności z prawem Unii przepisów krajowych odnoszących się do ustanowienia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i trybu powoływania jej członków. W takim stanie rzeczy władza wykonawcza powinna była powstrzymać się od dokonywania takich powołań

do czasu wydania orzeczeń przez Trybunał i sąd krajowy, który zwrócił się w ten sposób do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

- 31 W trzeciej kolejności sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy okoliczność, że J.M. został powołany do pełnienia urzędu sędziego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego mimo wniesienia odwołania od uchwały KRS obejmującej wnioski o jego powołanie na to stanowisko oraz fakt, że postępowanie konkursowe zostało zainicjowane przez akt Prezydenta RP, który nie został opatrzony kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów, chociaż wymaga tego art. 144 ust. 3 Konstytucji, skutkują naruszeniem zasady skutecznej ochrony sądowej, a dokładniej wymogu dotyczącego tego, by sąd był „uprzednio ustanowiony na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych.
- 32 W czwartej kolejności sąd odsyłający staje przed pytaniem, czy istnieje możliwość podważenia statusu sędziego danej osoby z tego tylko powodu, że organ, do którego osoba ta została powołana, czyli w niniejszym przypadku Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, nie stanowi sądu w rozumieniu prawa Unii, ponieważ nie spełnia koniecznego wymogu niezawisłości.
- 33 W piątej kolejności, odwołując się do rozważań analogicznych do tych, które uzasadniały pytania skierowane do Trybunału w ramach spraw połączonych zakończonych następnie wyrokiem A.K. i in., sąd odsyłający stoi na stanowisku, że skoro Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, której prawo krajowe przyznaje właściwość do rozpoznania sprawy takiej jak sprawa w postępowaniu głównym, nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, to do niego należy samodzielne przejęcie właściwości do jej rozpoznania.
- 34 W tych okolicznościach Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 TUE w związku z art. 47 KPP oraz art. 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego może stwierdzić w postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego, że nie jest sędzią osoba, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym sądzie wydany na podstawie naruszających zasadę skutecznej ochrony sądowej przepisów lub w trybie niezgodnym z tą zasadą, gdy intencjonalnie uniemożliwiono zbadanie tych kwestii przez sąd przed wręczeniem tego aktu?
- 2) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasada skutecznej ochrony sądowej zostaje naruszona w przypadku doręczenia aktu powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego po wystąpieniu przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa Unii, od odpowiedzi na które zależy ocena zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, których zastosowanie umożliwiło wręczenie tego aktu?
- 3) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że zasada skutecznej ochrony sądowej zostaje naruszona przez niezapewnienie prawa do sądu w przypadku doręczenia aktu powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu państwa członkowskiego w wyniku postępowania nominacyjnego przeprowadzonego z rażącym naruszeniem reguł prawa tego państwa dotyczących powoływania sędziów?

4) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zasadę skutecznej ochrony sądowej narusza utworzenie przez ustawodawcę krajowego w sądzie ostatniej instancji państwa członkowskiego jednostki organizacyjnej, która nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii?

5) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 47 KPP w związku z art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że o istnieniu stosunku służbowego i statusie jako sędziego osoby, której doręczono akt powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego, nie może rozstrzygać właściwa w świetle prawa krajowego jednostka organizacyjna tego sądu, do której powołano tę osobę, złożona wyłącznie z osób, których akty powołania dotknięte są wadami wskazanymi w pytaniach nr 2–4, i która z tych przyczyn nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, lecz inna jednostka organizacyjna tego sądu spełniająca wymogi prawa Unii dla sądu?”.

Postępowanie przed Trybunałem

W przedmiocie wniosku o zastosowanie trybu przyspieszonego

- 35 Sąd odsyłający zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w niniejszej sprawie w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie swojego wniosku sąd ten podniósł, że zastosowanie tego trybu jest uzasadnione, po pierwsze, koniecznością wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniesionego do niego wniosku o zabezpieczenie powództwa w terminie siedmiu dni przewidzianym w prawie krajowym. Po drugie, w zakresie wykraczającym poza niniejszą sprawę, odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału będą miały decydujące znaczenie dla możliwości występowania w przyszłości z powództwami o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego przeciwko innym sędziom niedawno powołanym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w innych izbach Sądu Najwyższego, których powołanie nastąpiło w okolicznościach częściowo lub całkowicie analogicznych do tych, które towarzyszyły powołaniu pozwanego w postępowaniu głównym. Po trzecie, takie odpowiedzi umożliwią, w stosownym przypadku, zapobieżenie temu, by takie powołania mogły dalej następować w przyszłości.
- 36 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.
- 37 Należy przypomnieć, że taki tryb przyspieszony jest instrumentem procesowym służącym zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W niniejszej sprawie w dniu 20 sierpnia 2019 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględniać wniosku, o którym mowa w pkt 35 niniejszego wyroku.
- 39 W tym względzie z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym wynika, że w drodze powództwa cywilnego o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem

Najwyższym M.F. zmierza w istocie do tymczasowego zawieszenia, a następnie uznania za bezskuteczne postanowienia, na mocy którego J.M., działając jako Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, wyznaczył sąd dyscyplinarny właściwy do przeprowadzenia wszczętego wobec niej postępowania dyscyplinarnego.

- 40 Tymczasem, co się tyczy przede wszystkim okoliczności, że do sądu odsyłającego wystąpiono między innymi z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia, należy przypomnieć, że fakt, iż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach postępowania krajowego pozwalającego na ustanowienie takiego zabezpieczenia, sam w sobie nie pozwala na stwierdzenie, że charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozpatrzenia sprawy (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 października 2017 r., Weiss i in., C-493/17, niepublikowane, EU:C:2017:792, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Następnie wyjaśnienie kwestii, czy postanowienie J.M. o wyznaczeniu sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej M.F. narusza w danym wypadku prawo Unii, również nie stwarza sytuacji nadzwyczajnej, która uzasadniałaby zastosowanie trybu przyspieszonego.
- 42 Wreszcie rozpoznania niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym nie może także uzasadniać sama ewentualność, że odpowiedź Trybunału na pytania skierowane do niego w niniejszej sprawie mogłaby, poza rozstrzygnięciem sporu w postępowaniu głównym, otworzyć drogę do występowania z powództwami o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego wobec innych sędziów, którzy zostali niedawno powołani do Sądu Najwyższego, lub przyczynić się do zapobieżenia innym analogicznym powołaniom w przyszłości.
- 43 W pozostałym zakresie należy również mieć na uwadze fakt, że – jak wynika z pkt 29, 30 i 33 niniejszego wyroku – szereg wątpliwości sądu odsyłającego, z których wynikają postawione w niniejszej sprawie pytania, zasadniczo zostało już poruszonych w ramach innych skierowanych do Trybunału odesłań prejudycjalnych, które znajdują się na dość zaawansowanym etapie postępowania.

W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

- 44 Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania, na rozprawie, która odbyła się w dniu 22 września 2020 r., wysłuchano wystąpień ustnych zainteresowanych stron, w tym rządu polskiego. Rzecznik generalny przedstawił swoją opinię w dniu 15 kwietnia 2021 r. i w konsekwencji został zakończony ustny etap postępowania.
- 45 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 maja 2021 r. rząd polski wniósł o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.
- 46 W uzasadnieniu tego wniosku rząd polski wskazał na rozbieżność stanowisk, jeżeli chodzi o ocenę procesu powoływania sędziów w poszczególnych państwach członkowskich w świetle prawa Unii, reprezentowanych z jednej strony w opinii przedstawionej przez rzecznika generalnego w niniejszej sprawie i z drugiej strony w opinii rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055) i w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311).
- 47 Rząd polski uważa także, że otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo jest w tym wypadku uzasadnione z tego względu, że w przedstawionej w niniejszej sprawie opinii, z którą rząd ten się nie zgadza, rzecznik generalny w niewystarczającym stopniu uwzględnił argumenty tego rządu, w związku z czym opinii tej brakuje obiektywizmu.

- 48 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna z zainteresowanych stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie rzecznik generalny porusza w swojej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Co się tyczy twierdzeń rządu polskiego dotyczących podnoszonego braku obiektywizmu opinii rzecznika generalnego w niniejszej sprawie, wystarczy zauważyć, że okoliczność, iż rząd polski uważa, że jego argumenty nie zostały w wystarczający sposób uwzględnione w tej opinii lub w opinii, do której w znacznej mierze odsyła ta opinia, przedstawionej przez rzecznika generalnego w sprawie, która była przedmiotem postępowania skoordynowanego z niniejszą sprawą i która zakończyła się wydaniem wyroku z dnia 6 października 2021 r., *W.Ż.* (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), w żadnym razie nie pozwala na wykazanie takiego braku obiektywizmu.
- 51 Zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może ponadto w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału.
- 52 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed Trybunałem rozprawy dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku w przedmiocie rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Trybunał stwierdza ponadto, że złożony przez rząd polski wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo nie wskazuje na zaistnienie nowej okoliczności faktycznej, która mogłaby mieć wpływ na orzeczenie, jakie ma zapaść.
- 53 W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzenia otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 54 Zdaniem Prokuratora Generalnego (Polska) postępowanie mające na celu ustalenie, że dana osoba nie pozostaje w stosunku służbowym sędziego i w związku z tym nie mogła zgodnie z prawem wyznaczyć sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej innego sędziego, podlega prawu krajowemu i należy do wyłącznej kompetencji państw

członkowskich, a zatem nie jest objęte zakresem stosowania prawa Unii. W związku z tym Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w rozpatrywanym tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

- 55 Co się tyczy w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w ocenie Prokuratora Generalnego właściwość Trybunału do dokonywania wykładni istnieje jedynie w zakresie, w jakim sąd odsyłający rzeczywiście powinien konkretnie zastosować prawo Unii w rozpatrywanej przez niego sprawie, co nie ma miejsca w niniejszym wypadku. Niezależnie od powyższego i nawet gdyby przyjąć rozszerzającą wykładnię tego postanowienia, nie miałyby ona znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ, po pierwsze, Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, gdy wyznacza właściwy organ jako sąd dyscyplinarny, nie rozstrzyga co do istoty indywidualnego sporu po zakończeniu postępowania kontradiktoryjnego. Po drugie, prezes ten nie jest właściwy do wydawania innych decyzji dotyczących kwestii z zakresu prawa Unii.
- 56 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, oraz że może to dotyczyć w szczególności przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub, w stosownym wypadku, przepisów dotyczących kontroli sądowej przewidzianej w kontekście takich postępowań nominacyjnych oraz przepisów regulujących system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 56, 61 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 57 Ponadto przedstawiana przez Prokuratora Generalnego argumentacja dotyczy w istocie samego zakresu przepisów prawa Unii przywołanych w przedłożonych pytaniach, a tym samym wykładni tych przepisów. Taka wykładnia należy zaś w sposób oczywisty do właściwości Trybunału, zgodnie z art. 267 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.

W przedmiocie dopuszczalności

- 59 Niezależnie od różnych wysuwanych przez J.M., Prokuratora Generalnego i rząd polski zastrzeżeń co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do samego Trybunału należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, w celu ustalenia własnej właściwości lub dopuszczalności przedłożonego mu wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 6 września 2018 r., Di Girolamo, C-472/17, niepublikowane, EU:C:2018:684, pkt 25).
- 60 W tym względzie Trybunał konsekwentnie podkreśla, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki

któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, oraz że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Trybunał wielokrotnie przypominał w tej kwestii, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Tymczasem w odniesieniu do niniejszej sprawy należy na wstępie podkreślić, że jak wynika z postanowienia odsyłającego, choć formalnie powództwo cywilne wniesione przez powódkę w postępowaniu głównym ma na celu ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym, to jednak zawarty we wspomnianym postanowieniu opis sporu w postępowaniu głównym wskazuje, że M.F. kwestionuje nie tyle istnienie takiego stosunku – powstałego na podstawie umowy lub powołania – między J.M. a Sądem Najwyższym, będącymi, odpowiednio, zatrudnionym i pracodawcą, czy też istnienie praw i obowiązków wynikających z takiego stosunku służbowego dla jego stron, lecz raczej okoliczności, w jakich J.M. został powołany do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Izby Dyscyplinarnej tego sądu. Jak bowiem wynika ze wspomnianego opisu, poprzez wniesienie tego powództwa M.F. dąży w rzeczywistości do podważenia postanowienia, na mocy którego J.M., działając jako sędzia i Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, wyznaczył na podstawie art. 110 § 3 p.u.s.p. sąd dyscyplinarny właściwy do przeprowadzenia w pierwszej instancji wszczętego wobec M.F. postępowania dyscyplinarnego.
- 64 Na poparcie pozwu w postępowaniu głównym M.F. podnosi zatem w istocie, że ze względu na okoliczności, w jakich doszło do powołania J.M., wspomniane postanowienie o wyznaczeniu właściwego sądu zostało wydane przez osobę, której status powoduje, że sąd nie posiada przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a tym samym, że postępowanie dyscyplinarne wszczęte wobec niej przed wspomnianym sądem dyscyplinarnym nie gwarantuje jej podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego.
- 65 Ponadto należy zaznaczyć, że w ramach sporu w postępowaniu głównym M.F. wnosi w szczególności o zawieszenie, tytułem zabezpieczenia, wspomnianego postępowania dyscyplinarnego. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, to właśnie przy rozpatrywaniu wniosku o zabezpieczenie roszczenia sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z rozpatrywanym tu wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 66 Co się tyczy okoliczności, że powództwo w postępowaniu głównym ma na celu uzyskanie orzeczenia o charakterze deklarytoryjnym w celu zapobieżenia naruszeniu poważnie zagrożonego prawa, należy z pewnością przypomnieć, że jeżeli prawo krajowe zezwala na taki rodzaj powództwa, a sąd odsyłający uznał powództwo wniesione na podstawie tego prawa za

dopuszczalne, to zadaniem Trybunału nie jest kwestionowanie tej oceny, w związku z czym pytania zadane przez ten sąd krajowy mogą odpowiadać obiektywnej potrzebie rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed nim zgodnie z obowiązującymi przepisami (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r., *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 64, 65).

- 67 W niniejszej sprawie należy jednak zauważyć, iż w postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający podkreśla, że w razie wniesienia do niego powództwa cywilnego o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego takiego jak powództwo w postępowaniu głównym właściwe prawo krajowe nie przyznaje mu właśnie kompetencji, która pozwalałaby mu orzec w przedmiocie zgodności z prawem aktu, na mocy którego dana osoba została powołana na urząd sędziego, oraz że owo prawo krajowe nie pozwala także ustalić dopuszczalności tego powództwa.
- 68 W tym względzie należy zaś przypomnieć, że ustanowiona w art. 267 TFUE współpraca między Trybunałem a sądami krajowymi wymaga co do zasady, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za czysto hipotetyczny (postanowienie z dnia 6 września 2018 r., *Di Girolamo*, C-472/17, niepublikowane, EU:C:2018:684, pkt 31).
- 69 Chociaż w pewnych wyjątkowych okolicznościach można przyjąć odmienne założenie (zob. podobnie wyrok *A.K. i in.*, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok *A.B. i in.*, pkt 150), takiego rozwiązania nie można jednak zastosować w niniejszej sprawie.
- 70 Po pierwsze bowiem, co zostało też podkreślone w pkt 63–65 niniejszego wyroku, z opisu sporu w postępowaniu głównym zawartego w postanowieniu odsyłającym wynika, że chociaż formalnie dotyczy on ustalenia nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym, względem którego to stosunku powódka w postępowaniu głównym pozostaje stroną trzecią, to wniesione przez tę ostatnią powództwo ma w ostateczności na celu podważenie ważności powołania J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego i rozwiązanie w ten sposób kwestii prawnej, która pojawia się w ramach postępowania dyscyplinarnego obecnie toczącego się przeciwko niej przed innym sądem, czyli postępowania sądowego odrębnego od postępowania głównego, którego zawieszenia powódka w postępowaniu głównym domaga się zresztą od sądu odsyłającego tytułem zabezpieczenia.
- 71 Wynika z tego, że pytania skierowane do Trybunału w niniejszej sprawie są nieodłącznie związane ze sprawą inną niż sprawa w postępowaniu głównym, względem której ta ostatnia sprawa ma w rzeczywistości charakter posiłkowy, ponieważ przedłożone w niniejszej sprawie pytania mają służyć sądowi odsyłającemu do przeprowadzenia oceny, czy powołanie J.M. na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej i wyznaczenie przez tego sędziego sądu dyscyplinarnego właściwego do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych takich jak to wszczęte przeciwko powódce w postępowaniu głównym są zgodne z prawem Unii i w ostatecznym rozrachunku – czy sąd dyscyplinarny wyznaczony w ten sposób przez J.M. do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej tej powódki stanowi niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. W tych okolicznościach w celu dokonania pełnej oceny zakresu tych pytań i udzielenia na nie stosownej odpowiedzi Trybunał byłby zmuszony uwzględnić w większym stopniu istotne okoliczności charakteryzujące tę inną sprawę, aniżeli oprzeć się na kontekście sprawy w postępowaniu głównym, jak wymaga tego art. 267 TFUE.
- 72 Po drugie, widoczne jest, że wobec faktu, iż M.F. nie jest uprawniona do bezpośredniego zaskarżenia przed sądem powołania J.M. na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą

Izby Dyscyplinarnej ani postanowienia J.M. wyznaczającego sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania wspomnianej sprawy dyscyplinarnej, mogła ona podnieść przed owym sądem zarzut dotyczący ewentualnego wynikającego z tego postanowienia naruszenia jej prawa do tego, by rzeczona sprawa została rozpoznana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

- 73 W tym względzie warto zauważyć, że już po wpłynięciu rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał orzekł, iż art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych, czyli sędziom, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii – nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy” [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 176].
- 74 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w zakresie, w jakim ustanawia on taki wymóg, należy również uznać za mający skutek bezpośredni (zob. analogicznie wyrok A.B. i in., pkt 146), w związku z czym zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wyznaczony w ten sposób sąd dyscyplinarny obowiązek odstąpienia od stosowania wspomnianych w poprzednim punkcie przepisów krajowych, na mocy których dokonano wspomnianego wyznaczenia, i w rezultacie uznania się za niewłaściwy do rozpoznania przekazanej mu w ten sposób sprawy.
- 75 Po trzeciej, z wyjaśnień zawartych w postanowieniu odsyłającym, przedstawionych w zarysach w pkt 27–29 niniejszego wyroku, jak również z samego brzmienia pierwszego pytania prejudycjalnego wynika, że pytania sformułowane przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie są w szczególności związane z faktem, że krajowy porządek prawny został zmieniony przez polskiego ustawodawcę rozmyślnie, tak aby uniemożliwić w przyszłości sprawowanie skutecznej kontroli sądowej nad procesem powoływania sędziów Sądu Najwyższego. W tym kontekście sąd odsyłający staje przed pytaniem, czy z uwagi właśnie na cel i skutki prawne tych zmian ustawodawczych może on uznać, że prawo Unii przyznaje mu kompetencję do przeprowadzenia takiej kontroli w ramach sprawy w postępowaniu głównym.
- 76 Tymczasem, primo, jak wynika z pkt 22 niniejszego wyroku, uchwała KRS z dnia 23 sierpnia 2018 r. obejmująca wniosek o powołanie J.M. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS przez kandydata nieobjętego wnioskiem o powołanie na podstawie wspomnianej uchwały.
- 77 Secundo, co się tyczy będących przedmiotem krytyki sądu odsyłającego zmian ustawodawczych, o których mowa w pkt 28 i 29 niniejszego wyroku, którym był kolejno poddawany art. 44 ustawy o KRS, należy podkreślić, że już po wpłynięciu rozpoznawanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał orzekł, między innymi w sentencji wyroku A.B. i in., że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:
- z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzed-

stawieniu jego kandydatury i o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylene wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko;

- oraz z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie,

jeżeli okaże się – co zdaniem Trybunału powinien był ocenić na podstawie wszystkich istotnych okoliczności sąd odsyłający, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie, na gruncie której został wydany ów wyrok – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta RP na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednio lub pośrednio wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

78 W przywołanej sentencji Trybunał orzekł ponadto, że przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału:

- art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co zdaniem Trybunału powinien był ocenić na podstawie wszystkich istotnych okoliczności sąd odsyłający w sprawie zakończonej wyrokiem A.B. i in. – że zmiany te wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez ten sąd, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami;
- art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien był ocenić ów sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wspomnianych uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednio lub pośrednio wpływy władzy ustawodawczej i wyko-

nawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

79 Wreszcie Trybunał uściślił w przytoczonej powyżej sentencji, że w przypadku potwierdzenia takich naruszeń prawa Unii zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego w sprawie zakończonej wyrokiem A.B. i in. odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach.

80 Tertio, należy przypomnieć, że w pkt 129 i 156 wyroku A.B. i in. Trybunał podkreślił w szczególności, iż takie naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mogą pojawić się w okolicznościach, w których wszystkie istotne elementy charakteryzujące proces powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, a w szczególności warunki, w jakich dochodzi do nagłego zniesienia istniejącej dotychczas możliwości wniesienia środka prawnego w ramach takiego procesu nominacyjnego lub do znieważenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu.

81 Trybunał podkreślił jednak również wyraźnie w owych pkt 129 i 156, że ewentualny brak możliwości kontroli sądowej w kontekście takiego procesu nominacyjnego może w niektórych przypadkach nie stanowić, jako taki, problemu z punktu widzenia wymagań prawa Unii, wynikających w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Otóż należy stwierdzić w tym względzie, że powództwo takie jak to wytoczone w postępowaniu głównym ma zasadniczo na celu doprowadzenie do pewnego rodzaju stwierdzenia nieważności erga omnes powołania pozwanego w postępowaniu głównym na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

82 W świetle całości powyższych rozważań oraz okoliczności, że funkcja powierzona Trybunałowi w art. 267 TFUE polega na dostarczeniu każdemu z sądów Unii elementów wykładni prawa Unii, które są mu niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim rzeczywistego sporu, ze szczególnym uwzględnieniem w tym kontekście systemu wszystkich środków zaskarżenia, jakimi dysponują jednostki, należy uznać, że pytania skierowane do Trybunału w rozpatrywanym tu odesłaniu prejudycjalnym wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzonej Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 marca 1980 r., Foglia, 104/79, EU:C:1980:73, pkt 12).

83 W tych okolicznościach niniejsze odesłanie prejudycjalne należy uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którym wystąpił Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Polska), jest niedopuszczalny.

Lenaerts
Jürimäe
Rodin
Biltgen

Bay Larsen
Lycourgos
Jääskinen

Prechal
Regan
Ilešič
Kumin

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 marca 2022 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts

Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva z 15.04.2021 r. w sprawie C-508/19 *M.F. przeciwko J.M.*, EU:C:2021:290 na stronie Trybunału Sprawiedliwości <http://curia.europa.eu>

Rozdział 4

Niezawisłość sędziowska w czasach kryzysu praworządności – wyrok TSUE w sprawie C-132/20 *BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.**

4.1. Wprowadzenie

Kryzys praworządności w Polsce był przedmiotem debaty w instytucjach Unii Europejskiej głównie przez pryzmat ataków na niezależność sądów. Sądy krajowe skierowały szereg pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE, co doprowadziło do znaczącego rozwoju orzecznictwa w tym zakresie. Pytania prejudycjalne okazały się dla sądów krajowych ważnym narzędziem do obrony sądownictwa przed atakami ze strony polityków¹. Jednak nie były one w stanie powstrzymać celowego niszczenia trójpodziału władzy², ani działalności „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa (publicystycznie określanej jako neo-KRS), wybranej przez polityków, która wybiera „nowych” sędziów (określanych również jako „neo-sędziów”).

W sprawie *Getin Noble Bank*³ „nowy” sędzia zapytał Trybunał Sprawiedliwości, w jaki sposób jego orzecznictwo dotyczące niezawisłości sędziowskiej może być stosowane do „starych” sędziów, zwłaszcza tych, którzy zostali powołani na urząd sędziowski przed przemianami demokratycznymi 1989 roku. Spowodowało to, że Trybunał musiał odpowiedzieć na fundamentalne pytanie – czy Trybunał może prowadzić dialog z „nowym” sędzią mianowanym przez upolityczniony organ z rażącym naruszeniem prawa krajowego. Trybunał został poproszony o zastosowanie własnego

* Komentarz do wyroku jest skróconą wersją dłuższej analizy opublikowanej w CMLR (Barbara Grabowska-Moroz, *Judicial dialogue about judicial independence in times of rule of law backsliding: Getin Noble Bank*, Common Market Law Review 2023, vol. 60, nr 3, s. 797–818, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.3/COLA2023052>).

¹ Zob. M. Broberg, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, w: *The Enforcement of EU Law and Values: The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, A. Jakab, D. Kochenov (red.), Oxford 2017.

² L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2017, vol. 19, nr 3, s. 10.

³ Wyrok TSUE z 29.03.2022 r. w sprawie C-132/20 *BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.*, EU:C:2022:235 (dalej: wyrok).

orzecznictwa dotyczącego niezawisłości sędziowskiej do kwestii dopuszczalności odesłania prejudycjalnego. Trybunał podjął błędną decyzję o prowadzeniu dialogu w oparciu o procedurę prejudycjalną z „nowym” sędzią⁴.

4.2. Stan faktyczny

Sprawa dotyczyła umowy kredytu hipotecznego zawartej w 2008 r. we frankach szwajcarskich (CHF). W 2017 r. powodowie wytoczyli powództwo przeciwko Getin Noble Bank S.A., argumentując, że zastosowany mechanizm indeksacji kredytu był nieuczciwy i domagali się zapłaty kwoty ponad 175 tys. zł. W 2018 r. Sąd Okręgowy w Świdnicy częściowo uwzględnił roszczenia powodów i nakazał Getin Noble Bank zapłatę ponad 16 tys. zł, ale nie unieważnił samej umowy kredytu. Wyrok został utrzymany w mocy przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w lutym 2019 r. Sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, który na etapie wstępnej kontroli (orzekając w składzie jednoosobowym) zawiesił postępowanie i skierował do Trybunału Sprawiedliwości UE szereg pytań prejudycjalnych.

Pytania prejudycjalne dotyczą wykładni dyrektywy Rady 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich⁵, która wymaga możliwości wszczęcia postępowania w celu ustalenia, czy warunki umowne są nieuczciwe. Odpowiednie polskie przepisy przewidują w tym zakresie postępowanie sądowe. Sąd odsyłający podkreślił, że jeden z sędziów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu został powołany na swoje pierwsze stanowisko sędziowskie w okresie reżimu komunistycznego, kiedy to procedury nominacyjne nie spełniały standardów państwa demokratycznego. Ponadto organ odsyłający argumentował, że ustawa przyjęta po transformacji nie gwarantowała skutecznej weryfikacji nadużyć ze strony sędziów ani samych nominacji sędziowskich.

W trakcie postępowania przed TSUE ujawnił się jednak problem z samym sądem odsyłającym. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w swoim stanowisku przeanalizował wszystkie uchybienia związane z sądowym powołaniem K.Z. zasiadającym w jednoosobowym składzie Sądu Najwyższego, który skierował w tej sprawie pytanie prejudycjalne⁶. Zdaniem RPO organ odsyłający nie może być uznany za „sąd lub trybunał” w rozumieniu art. 267 TFUE. Z tych względów dopuszczalność pytania prejudycjalnego stała się centralną kwestią w sprawie *Getin Noble Bank*.

⁴ Zob.: B. Grabowska-Moroz, *Judicial dialogue...*

⁵ Dz.Urz. 1993, L 95, s. 29; sprostowania: Dz.Urz. 2016, L 276, s. 17; Dz.Urz. 2018, L 155, s. 35; Dz.Urz. 2020, L 359, s. 21.

⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że K.Z. został powołany 10.10.2018 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że odpowiednia uchwała „nowej” KRS (z 28.08.2018 r., nr 330/2018) została tymczasowo zawieszona przez Naczelnego Sąd Administracyjny (postanowienie z 27.09.2018 r., sygn. akt II GW 27/18). Ponadto K.Z. został wybrany przez „nową” KRS przy nadzwyczajnym poparciu Ministra Sprawiedliwości, dla którego pracował przed mianowaniem na urząd sędziego (zob. Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z 8.07.2021 r. w sprawie C-132/20, *BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.* (dalej: opinia), EU:C:2021:557, pkt 44 i wyrok, pkt 46.

4.3. Opinia rzecznika generalnego Bobeka z 8 lipca 2021 r.

Rzecznik generalny M. Bobek w swojej opinii do sprawy *Getin Noble Bank* postrzegał kwestię dopuszczalności pytań prejudycjalnych w tej sprawie jako wniosek o reinterpretację kryteriów *Dorsch*⁷, w szczególności wymogu niezależności⁸. Stwierdził, że pomimo różnych kontekstów, w których funkcjonuje niezawisłość sądów, „w prawie Unii istnieje tylko jedna zasada niezawisłości sędziowskiej”⁹. Jednak w świetle różnych funkcji i celów niezawisłości sądów działających na podstawie art. 267 TFUE, art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 TUE, sposób badania zgodności z zasadą niezawisłości sądów może się różnić. Może to również wpływać na „intensywność” takiej kontroli prowadzonej przez Trybunał, a także na „próg” ewentualnego naruszenia niezawisłości sędziowskiej¹⁰. Rzecznik generalny Bobek argumentował, że nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnego testu niezawisłości¹¹, chociaż powiązał taki potencjalny z „organem” (rozumianym jako cała instytucja), a nie z „jednostką” (oznaczającą osobę powołaną do składu instytucji)¹².

Rzecznik generalny M. Bobek zauważył, że „Trybunałowi praktycznie brakuje narzędzi, by w formie oceny dopuszczalności na podstawie art. 267 TFUE przeprowadzić ocenę bezstronności i nieskazitelnego charakteru konkretnych sędziów na szczeblu krajowym”¹³. Stwierdził, że ewentualne wady w procedurze mianowania sędziego, który skierował pytanie prejudycjalne, i/lub jego osobiste i zawodowe powiązania z Ministrem Sprawiedliwości (i jednocześnie Prokuratorem Generalnym), nie powinny skutkować niedopuszczalnością pytania prejudycjalnego¹⁴. Rzecznik generalny Bobek pozostawił jednak wiele pytań otwartych. Podkreślił, że dopuszczalność pytań nie oznacza, że „nie oznacza (...), że sąd odsyłający jest obsadzony zgodnie z prawem lub że, (...) sędzia odsyłający został powołany zgodnie z prawem”¹⁵.

Co do meritum pytań, rzecznik generalny uznał, że oceniając zgodność z zasadą niezawisłości sędziowskiej, sąd krajowy „musi rozważyć wszystkie istotne elementy”, nie w oderwaniu od siebie, ale „łącznie na tle rozległego krajobrazu prawnego i instytucjonalnego”¹⁶. Rzecznik generalny Bobek stwierdził, że art. 47 Karty wymaga weryfikacji przez sąd krajowy (nawet z urzędu), czy nieprawidłowość przy powołaniu sędziego może prowadzić do naruszenia praw przyznanych przez prawo UE. Stwierdził też, że „zasada nieusuwalności sędziów nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu takiej weryfikacji przez sądy krajowe”¹⁷.

⁷ Wyrok z 17.09.1997 r., sprawa C-54/96, *Dorsch Consult*, pkt 23, EU:C:1997:413.

⁸ Opinia, pkt 72.

⁹ Tamże, pkt 36.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże, pkt 101 i 162.

¹² Tamże, pkt 47 i 52.

¹³ Tamże, pkt 69.

¹⁴ Tamże, pkt 73.

¹⁵ Tamże, pkt 75.

¹⁶ Tamże, pkt 165.

¹⁷ Tamże.

4.4. Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 29 marca 2022 r.

W odniesieniu do kwestii dopuszczalności pytania prejudycjalnego Trybunał oparł swoje rozumowanie na domniemaniu, że wymogi art. 267 TFUE, w tym wymóg niezależności, są spełnione przez organ odsyłający¹⁸. Trybunał podkreślił jednak, że takie domniemanie nie ma zastosowania do spraw, w których warunki powołania sędziów tworzących sąd odsyłający są badane na podstawie art. 19 ust. 1 TUE lub art. 47 Karty¹⁹. Ponadto domniemanie to może zostać obalone, „jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziło do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty”²⁰. Trybunał zastosował powyższe domniemanie do okoliczności faktycznych sprawy *Getin Noble Bank* i stwierdził, że w chwili zamknięcia ustnego etapu postępowania Trybunał „nie posiadał wiedzy” by w stosunku do K.Z. wydano takie prawomocne orzeczenie sądowe. Ponadto, „ewentualne nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w ramach krajowej procedury jego powołania, nie mogą spowodować niedopuszczalności rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”²¹. W rezultacie pytanie prejudycjalne zostało uznane za dopuszczalne.

Analiza meritum sprawy składa się z dwóch części. Pierwsza dotyczy sytuacji, gdy pierwsza nominacja sędziowska sędziego krajowego została dokonana w czasach PRL. Trybunał uznał, że powołanie na stanowisko sędziego przez instytucję niedemokratycznego reżimu, przed przystąpieniem do UE, nie rodzi *per se* uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości lub bezstronności takiego sędziego. Trybunał uznał, że organ odsyłający nie przedstawił żadnych dowodów, które wskazywałyby na uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości lub bezstronności sędziego²².

Druga część dotyczy konsekwencji „wyroku” Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2017 r., który uznał, że poprzednia regulacja KRS była niezgodna z Konstytucją²³. TSUE stwierdził, że TK nie orzekał o niezależności KRS²⁴, natomiast zmiany prawne wprowadzone po „wyroku” TK wzbudziły wątpliwości co do niezależności nowej KRS, ponieważ „wzmocniły wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na wybór członków KRS”²⁵.

¹⁸ Wyrok, pkt 69.

¹⁹ Tamże, pkt 74.

²⁰ Tamże, pkt 72.

²¹ Tamże, pkt 73.

²² Tamże, pkt 105.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.06.2017 r., sygn. akt K 5/17. Sprawozdawcą był M.M., którego bezprawne wyznaczenie zostało uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (wyrok z 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18).

²⁴ Wyrok, pkt 125.

²⁵ Tamże, pkt 127.

4.5. Komentarz

4.5.1. Dopuszczalność pytania prejudycjalnego. Czy wyrok w sprawie *Banco de Santander* został uchylony a *Advance Pharma* zignorowany?

Podczas rozprawy przed TSUE 2.3.2021 r. w sprawie *Getin Noble Bank*, przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawił analizę problemów prawnych i uchybień dotyczących powołania K.Z. do Sądu Najwyższego, a także zastrzeżeń co do jego bezstronności²⁶. Komisja potwierdziła wątpliwości dotyczące statusu organu odsyłającego, jednak uznała, że na ówczesnym etapie „nie zostało jeszcze w pełni wykazane, iż sędzia odsyłający nie spełnia przesłanek wymaganych do uznania go za «sąd» w rozumieniu art. 267 TFUE”²⁷.

Rzecznik generalny Bobek oparł swoją analizę na założeniu, że test niezawisłości sądów (jego intensywność i próg naruszenia) może się różnić w świetle różnych przepisów prawa UE, tj. art. 267 TFUE, art. 19 TUE oraz art. 47 Karty. Zaznaczył przy tym, że istnieje jedna niezależność sędziowska, ale różne sposoby jej oceny. Argumentował, że niezależność sądów jako część kryteriów dopuszczalności na podstawie art. 267 TFUE nie powinna być bezpośrednio powiązana z art. 19 TUE ze względu na różne funkcje pełnione przez te przepisy. Jest to dość zaskakujące, ponieważ rewizja art. 19 TUE w sprawie sędziów portugalskich (*ASJP*)²⁸ była bardzo silnie oparta na art. 267 TUE i fundamentalnej roli procedury prejudycjalnej w systemie prawnym UE. Co więcej, dokładna analiza relacji między tymi przepisami została przedstawiona w sprawie *Banco de Santander*, w której Trybunał postanowił zbadać niezależność hiszpańskiego naczelnego sądu administracyjnego ds. podatkowych, który skierował pytania prejudycjalne do Trybunału²⁹. Powołując się na sprawę *ASJP*, Trybunał podkreślił wówczas, że „niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE”³⁰. Trybunał wskazał na istnienie „powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych” między naczelnym sądem administracyjnym ds. podatkowych a Ministerstwem Gospodarki i Finansów Hiszpanii³¹, co doprowadziło do wniosku, że sąd odsyłający „nie spełnia wewnętrznego aspektu wymogu niezależności”³². Trybunał uznał pytanie prejudycjalne za niedopuszczalne. Podczas gdy niektórzy badacze postrzegali interpretację niezawisłości sędziowskiej w sprawie *Banco de Santander* jako otwarcie puszeki

²⁶ Zob. Wystąpienie RPO na rozprawę 2.03.2021 r. C-132/20 *Getin Noble Bank*, dostępne pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_RPO_2.03.2021.pdf.

²⁷ Opinia, pkt 46.

²⁸ Wyrok TSUE z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, pkt 43.

²⁹ Wyrok TSUE z 21.01.2020 r. w sprawie C-274/14, *Banco de Santander SA*, EU:C:2019:802.

³⁰ *Banco de Santander*, pkt 56.

³¹ Tamże, pkt 75.

³² Tamże, pkt 77.

Pandory³³, wydaje się, że Trybunał taką interpretacją prawa wprowadził „bardziej rygorystyczny standard niezawisłości”³⁴, a tym samym poprawił standard jej ochrony w prawie UE³⁵. Była to naturalna konsekwencja wyroku *ASJP*, w którym Trybunał oparł swoją interpretację art. 19 TUE na roli, jaką procedura z art. 267 TFUE odgrywa w systemie prawnym UE. W sprawie *Banco de Santander* z 2020 r. Trybunał dokonał wykładni art. 267 TFUE w świetle art. 19 TUE, czyniąc z niego ważny punkt odniesienia przy odczytywaniu kryteriów dopuszczalności mechanizmu pytań prejudycjalnych³⁶. M. Leloup ocenił, że w sprawie *Banco de Santander* Trybunał uznał, że pojęcie niezawisłości w art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE i art. 267 TFUE należy interpretować w ten sam sposób. Ponadto argumentował, że można oczekiwać, że Trybunał ujednotoci w ten sam sposób wykładnię pojęcia „ustanowiony na mocy ustawy” w art. 47 ust. 2 Karty i art. 267 TFUE³⁷. Tymczasem rzecznik M. Bobek doszedł do wniosku, że art. 267 TFUE nie wymaga stosowania art. 19 TUE ani art. 47 Karty przy ocenie kryteriów dopuszczalności odesłania prejudycjalnego.

Podczas gdy orzecznictwo ETPC w sprawie niezawisłości sądownictwa w Polsce zostało oparte na kryterium „sądu ustanowionego ustawą” na podstawie art. 6 Konwencji, zgodnie z interpretacją ETPC (Wielkiej Izby) w tzw. sprawie sędziów islandzkich³⁸, o tyle orzecznictwo TSUE zwykle działa w oparciu o kryterium „znak niezawisłości” (*appearance of independence*)³⁹. Jednak w sprawie *Simpson* Trybunał zastosował analizę w oparciu o kryteriów „sądu ustanowionego na mocy ustawy” na podstawie art. 47 Karty⁴⁰. Trybunał orzekł, że „sąd Unii powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy nieprawidłowość dotycząca rozpatrywanej procedury mianowania mogła skutkować naruszeniem” prawa podstawowego z art. 47 Karty, tj. prawa do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy⁴¹. To samo prawo oznacza, że „każdy sąd jest

³³ C. Reysn, *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?* European Constitutional Law Review 2021, vol. 17, nr 26, s. 39.

³⁴ L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice. A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, Swedish Institute for European Policy Studies SIEPS 2021, s. 125.

³⁵ G. Butler, *Independence of non-judicial bodies and orders for a preliminary reference to the Court of Justice*, European Law Review 2020, vol. 45, nr 6, s. 875.

³⁶ P. Fílipek, *Drifting Case-law on Judicial Independence: A Double Standard as to What Is a ‘Court’ Under EU Law? (CJEU Ruling in C-132/20 Getin Noble Bank)*, VerfBlog 13 (5)/2022, <https://verfassungsblog.de/drifting-case-law-on-judicial-independence/>; G. Butler, *Independence of non-judicial bodies and orders for a preliminary reference to the Court of Justice*, European Law Review 2020, vol. 45 nr 6, s. 870.

³⁷ M. Leloup, *The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: Review Simpson*, Common Market Law Review 57/2020, s. 1157.

³⁸ Wyrok z 1.12.2020 r. (Wielka Izba), *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18.

³⁹ M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized: A.K. Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. and others v. Sad Najwyższy (the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 19 November 2019, EU:C:2019:982*, Common Market Law Review 57/2020, s. 1107–1138.

⁴⁰ Wyrok z 26.03.2020 r., *Simpson przeciwko Radzie i HG przeciwko Komisji*, sprawy połączone C-542/18 RX-II, C-543/18 RX-II.

⁴¹ *Simpson*, pkt 55.

zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość⁴². Trybunał wyjaśnił, że takie zbadanie jest „nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy społeczeństwa demokratycznego muszą wzbudzać u jednostki” i dlatego „taka kontrola stanowi istotny wymóg formalny, którego należy bezwzględnie dochować i którego spełnienie należy sprawdzić z urzędu”⁴³. Fakt, że w sprawie *Getin Noble Bank* Trybunał postanowił nie stosować żadnej kontroli dotyczącej tego, czy organ odsyłający był „ustanowiony przez prawo”, sugerowałby, że art. 47 Karty nie ma zastosowania do kryteriów art. 267 TFUE, co zdecydowanie obniża standard *Banco de Santander*. Jeśli jednak *Banco de Santander* nie został uchylony, ale raczej „osłabiony”⁴⁴, wówczas TSUE zachowuje prawo do oceny spełnienia kryteriów z art. 267 TFUE dotyczących niezależności sądu krajowego.

Rzecznik generalny Bobek przyjął „globalną” perspektywę, biorąc pod uwagę organ (sąd), a nie indywidualnego sędziego⁴⁵. Ponadto stwierdził, że pojęcie „sądu lub trybunału” zgodnie z art. 267 TFUE to autonomiczne pojęcia prawa UE⁴⁶, co powoduje, że również „niezawisłość sędziowska” okazuje się pojęciem autonomicznym⁴⁷. Czy jednak definicja „sądu” z art. 267 TFUE może być autonomiczna w stosunku do jej rozumienia na podstawie z art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty lub art. 6 Konwencji? Rzecznik generalny Bobek wydaje się sugerować, że możliwe jest, aby sąd był wystarczająco niezależny, aby prowadzić dialog sądowy z TSUE na podstawie art. 267 TFUE, ale nie wystarczająco niezależny, aby przejść test na podstawie art. 19 TUE lub art. 47 Karty w ramach skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴⁸ lub na podstawie art. 6 Konwencji przed Trybunałem w Strasburgu. Taki wniosek może być problematyczny, ponieważ, jak wyjaśnia K. Lenaerts, „w przypadku braku niezawisłości sędziowskiej procedura odesłania prejudycjalnego staje się bezprzedmiotowa”⁴⁹.

W sprawie *W.Ż.* Trybunał również oparł swoje rozstrzygnięcie na kryterium „sądu ustanowionego przez prawo” i orzekł, że w świetle art. 19 ust. 1 TUE orzeczenie krajowego sądu w składzie jednego sędziego musi zostać uznane za „*rule and void*”, jeżeli dany sędzia został powołany z „wyraźnym naruszeniem podstawowych zasad”,

⁴² Tamże, pkt 57.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ D. Kochenov, P. Bárd, *Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe*, *Journal of Common Market Studies* 60/2022, s. 151.

⁴⁵ Opinia, par. 77. L. Pech, S. Platon, *How Not to Deal with Poland's Fake Judges' Requests for a Preliminary Ruling: A critical Analysis of AG Bobek's Proposal in Case C-132/20*, *VerfBlog* 28 (7)/2021, <https://verfassungsblog.de/how-not-to-deal-with-polands-fake-judges-requests-for-a-preliminary-ruling/>.

⁴⁶ Opinia, pkt 49.

⁴⁷ A.S. Frias, *A New Presumption for the Autonomous Concept of 'Court or Tribunal' in Article 267 TFEU*, *European Constitutional Law Review* (19)/2023, p. 320–345; C. Reyns, *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?*, *European Constitutional Law Review* 26 (17)2021, s. 37.

⁴⁸ L. Pech, S. Platon, *How Not...*

⁴⁹ K. Lenaerts, *On Judicial Independence and the Quest for National, Supranational and Transnational Justice*, w: *The Art of Judicial Reasoning. Festschrift in Honour of Carl Baudenbacher*, G. Selvik, M.-J. Clifton, T. Haas, L. Lourenço, K. Schwiesow (red.), Springer 2019, s. 173.

a integralność rozstrzygnięcia jest podważona⁵⁰. R. Mańko i P. Tacik postrzegali orzeczenie W.Ż. jako wprowadzenie nowego środka prawnego – „potężnego narzędzia do rozwiązywania kwestii nielegalnego »sędziogo«” (tłum. BGM)⁵¹. Przyznali, że w świetle *Getin Noble Bank* TSUE nie wydaje się być gotowy pójść dalej niż w sprawie *W.Ż.*, co w praktyce oznacza, że TSUE „jest nawet gotowy odpowiedzieć na odesłania prejudycjalne złożone przez osoby, których powołanie mogłoby w przeciwnym razie zostać uznane za nieprawidłowe, potwierdzając domniemanie, że osoba składająca odesłanie prejudycjalne jest rzeczywiście legalnym sędzią” (tłum. BGM)⁵².

W sprawie *Getin Noble Bank* Trybunał postanowił nie przeprowadzać testu wypracowanego w sprawie *Simpson* na podstawie art. 47 Karty ani nie stosować pewnego rodzaju środka zasugerowanego w sprawie *W.Ż.* na podstawie art. 19 ust. 1 TUE. Zamiast tego Trybunał sformułował standard, zgodnie z którym „należy domniemywać”, że krajowy organ odsyłający spełnia kryteria niezależnego „sądu” na podstawie art. 267 TFUE „niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka”⁵³. Trybunał wyjaśnił, że takie domniemanie może zostać obalone, „jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty”⁵⁴. Stosując powyższe domniemanie, Trybunał zauważył, że „w chwili zamknięcia ustnego etapu postępowania Trybunał nie posiadał wiedzy na temat tego, by w stosunku do sędziogo orzekającego jako sąd odsyłający wydano takie prawomocne orzeczenie sądowe”⁵⁵. Jeśli idzie natomiast o „ewentualne nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w ramach krajowej procedury jego powołania, nie mogą spowodować niedopuszczalności (...) wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”⁵⁶.

Nawet jeśli Trybunał Sprawiedliwości nie chciał decydować (np. z powodu braku odpowiednich narzędzi) o niezależności organu odsyłającego w sprawie *Getin Noble Bank*, to trudno zrozumieć, dlaczego zdecydował się zignorować konsekwencje wyroku ETPC w sprawie *Advance Pharma przeciwko Polsce*, który strasburski sąd wydał prawie dwa miesiące wcześniej⁵⁷. W sprawie *Advance Pharma* ETPC orzekł, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu

⁵⁰ Wyrok z 6.10.2021 r. w sprawie C-487/19 *W.Ż.*, EU:C:2021:798, pkt 161. Rzecznik generalny Tanchev w swojej opinii w sprawie *W.Ż.* (opinia z 15.04.2021 r.) stwierdził, że „akt powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziogo Sądu Najwyższego przed prawomocnym orzeczeniem przez NSA w przedmiocie odwołania od uchwały KRS nr 331/2018 stanowi rażące naruszenie krajowych przepisów regulujących procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w ich interpretacji zgodnej z mającym zastosowanie prawem Unii” (pkt 63).

⁵¹ R. Mańko, P. Tacik, *Sententia non existens: A new remedy under EU law?: Waldemar Żurek (W.Ż.)*, *Common Market Law Review* 2022, s. 1183.

⁵² Tamże, s. 1194.

⁵³ Wyrok, pkt 69.

⁵⁴ Tamże, pkt 72.

⁵⁵ Tamże, pkt 73.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ P. Filipek, *Drifting Case-law...*

Najwyższego⁵⁸. ETPC stwierdził, że „nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów podważyły legalność utworzenia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego”. Trybunał w Strasburgu uznał, że taki organ nie może być uznany za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. B. Smulders założył niedawno, że gdyby TSUE wiedział o *Advance Pharma*, „uznałby wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie *Getin Noble Bank* za niedopuszczalny”⁵⁹. Oczywiście TSUE mógłby ponownie otworzyć ustną część postępowania i omówić konsekwencje *Advance Pharma* dla *Getin Noble Bank*⁶⁰. Trybunał zdecydował się tego nie robić.

Powyższe domniemanie zostało sformułowane w taki sposób, że sprawiło, iż krajowe środki tymczasowe (o zawieszeniu uchwał KRS o wyborze K.Z. do Sądu Najwyższego) wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny nie miały znaczenia dla obalenia „domniemanie niezależności”, ponieważ nie były decyzjami ostatecznymi. TSUE nie uwzględnił również uchwały Sądu Najwyższego ze stycznia 2020 r.⁶¹. Inną metodę przyjęto w sprawie *Advance Pharma*, w której ETPC zastosował test ze sprawy sędziów islandzkich, które opierało się na wykładni przedstawionej przez sądy krajowe⁶² i orzekł, że „władza wykonawcza, kontynuując powoływanie do Izby Cywilnej pomimo trwającej kontroli sądowej uchwały KRS” wykazała „postawę, którą można opisać jedynie jako całkowite lekceważenie autorytetu, niezależności i roli sądownictwa” (tłum. BGM)⁶³. Według ETPC stanowiło to „oczywiste naruszenie prawa krajowego”⁶⁴. Domniemanie przyjęte przez TSUE w sprawie *Getin Noble Bank* może być postrzegane jako przejaw innej (autonomicznej) metodologii w porównaniu z tą stosowaną przez ETPC. Może to być jednak oznaką niespójności orzecznictwa TSUE, ponieważ w sprawie *W.Ż.* środek tymczasowy Naczelnego Sądu Administracyjnego został uznany za istotny czynnik, którego „nie można było pominąć”⁶⁵.

Pominięcie wyroku *Advance Pharma przeciwko Polsce* w sprawie *Getin Noble Bank* jest problematyczne z perspektywy domniemanie *Bosphorus*, zgodnie z którym unijne standardy ochrony praw podstawowych są równoważne z systemem strasburskim⁶⁶. Domniemanie *Bosphorus* przewiduje „pośrednią jurysdykcję nad aktami UE w pewnych okolicznościach”⁶⁷. Możemy sobie wyobrazić sytuację, w której strona sporu w sprawie *Getin Noble Bank* złożyła (po zakończeniu postępowania

⁵⁸ *Advance Pharma*, pkt 349.

⁵⁹ B. Smulders, *Increasing convergence between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in their recent case law on judicial independence: The case of irregular judicial appointments*, Common Market Law Review 2022, vol. 59 SI, s. 126.

⁶⁰ Zob. art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zob. również P. Filipek, *Drifting Case-law...*

⁶¹ Uchwała w sprawie połączenia Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.

⁶² *Advance Pharma*, pkt 309; *Guðmundur Andri Ástráðsson*, pkt 244.

⁶³ *Advance Pharma*, pkt 333.

⁶⁴ Tamże, pkt 334.

⁶⁵ *W.Ż.*, pkt 141.

⁶⁶ Wyrok z 30.06.2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii*, skarga 45036/98, pkt 155–156.

⁶⁷ G. De Búrca, *The Evolution of EU Human Rights Law*, w: *The Evolution of EU Law*, P. Craig, G. de Búrca (red.), Oxford 2021, wyd. 3, s. 497.

krajowego) skargę do ETPC argumentując, że jej sprawa przed Sądem Najwyższym była rozpatrywana przez organ, który nie może być uznany za sąd ustanowiony ustawą, mimo że organ ten spełniał standardy art. 267 TFUE i prowadził „dialog” z Trybunałem Sprawiedliwości⁶⁸.

Z perspektywy prawa UE decyzja o dopuszczalności w sprawie *Getin Noble Bank* rodzi pytania o możliwe naruszenie art. 52 ust. 3 Karty, który wymaga, aby znaczenie i zakres art. 47 Karty były takie same, jak określone w art. 6 Konwencji. Trybunał często odnosił się do znaczenia art. 52 Karty podczas omawiania meritum pytania prejudycjalnego w sprawie *Getin Noble Bank*, ale nie w kontekście dopuszczalności odesłania. Tym samym *Getin Noble Bank* wprowadza dodatkowy problem dotyczący uznania przez TSUE bezpośrednich konsekwencji orzecznictwa ETPC diagnozującego naruszenie art. 6 Konwencji. Stało się tak pomimo sformułowania przez Trybunał „domniemania niezawisłości” sędziowskiej, które może zostać obalone właśnie na podstawie potwierdzenia przez sąd międzynarodowy naruszenia prawa ustanowionego w art. 47 Karty.

W sprawie *Getin Noble Bank* zarówno rzecznik generalny Bobek, jak i TSUE wydają się akceptować, że naruszenia Konwencji wynikające z nieprawidłowości w powoływaniu sędziów mogą po prostu wystąpić i niewiele można z tym zrobić w ramach procedury prejudycjalnej. Takie podejście jest szczególnie zaskakujące w świetle oceny, że „system orzeczeń w trybie prejudycjalnym jest (...) postrzegany jako aspekt zdolności porządku prawnego UE do zapewnienia skutecznej sądowej ochrony praw” (tłum. BGM)⁶⁹. ETPC „analizuje (...) odesłania prejudycjalne jako mechanizm zapewniający ochronę sądową jednostek” oraz jako „narzędzie nadzoru nad ochroną praw podstawowych”, które jest „kluczowe dla stosowania domniemania równoważnej ochrony” (tłum. BGM)⁷⁰.

4.5.2. Dialog sądowy i kryzys rządów prawa

Decyzja o dopuszczalności w sprawie *Getin Noble Bank* nie tylko podważa ogólny standard niezawisłości sędziowskiej w prawie UE i lekceważy orzecznictwo strasburskie, ale będzie miała również bardziej ogólny wpływ na krajowe postępowania sądowe. Orzecznictwo TSUE w sprawie zmian dotyczących sądownictwa w Polsce ujawniło wiele niedociągnięć w zakresie nieusuwalności sędziów⁷¹, postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁷² oraz powoływania nowych sędziów⁷³. Mimo to TSUE nie stosuje żadnego „mechanizmu weryfikacji” w celu sprawdzenia, czy te

⁶⁸ Zob. B. de Witte, Š. Imamović, *Opinion 2/13 on accession to the ECHR: defending the EU legal order against a foreign human rights court*, *European Law Review* 2015, vol. 40 nr 5, s. 683–705.

⁶⁹ C. Donnelly, T. de la Mare, *Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Continuity*, w: P. Craig, G. de Búrca (red.), *The Evolution...*, s. 254.

⁷⁰ C. Lacchi, *Multilevel Judicial Protection in the EU and Preliminary References*, *Common Market Law Review* (2016) 53, s. 701.

⁷¹ *Komisja przeciwko Polsce* (Sąd Najwyższy); *Komisja przeciwko Polsce* (sądy powszechne).

⁷² *Komisja przeciwko Polsce*, C-791/20; *Komisja przeciwko Polsce*, C-204/21.

⁷³ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa, EU:C:2020:1053.

niedociągnięcia mogą mieć znaczenie dla dopuszczalności pytań prejudycjalnych. Jak wskazało kilku badaczy, uznanie odesłań prejudycjalnych od sędziów powołanych przez „nową” KRS za dopuszczalne legitymizuje ich poprzez włączenie ich do „dialogu” między sądami, np. na temat niezawisłości sądów w świetle prawa UE⁷⁴. Jest to legitymizacja przede wszystkim z perspektywy krajowej, gdzie specjalny „test niezależności” został wprowadzony m.in. w wyniku orzecznictwa TSUE⁷⁵. Możemy sobie łatwo wyobrazić K.Z. argumentującego, że jest niezawisłym sędzią, skoro nawet TSUE dopuścił jego pytanie prejudycjalne i potwierdził jego niezawisłość w tej procedurze.

Zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i rzecznik generalny M. Bobek poświęcili wiele miejsca na omówienie roli dialogu sądowego, będącego centralnym elementem procedury prejudycjalnej, w systemie prawa UE. Rzecznik Bobek odniósł się do prawa jednostek do „prawidłowego stosowania odpowiednich przepisów UE”⁷⁶ i powiązał je z prawem do skutecznego środka odwoławczego na mocy art. 47 Karty⁷⁷. W swoim orzecznictwie Trybunał postrzega rolę procedury odesłania prejudycjalnego jako „zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach”⁷⁸. Dialog sądowy wydaje się być narzędziem ochrony prawa UE, a art. 267 TFUE określa zasady uczestnictwa w tym dialogu⁷⁹. W sprawie *Getin Noble Bank* rzecznik generalny Bobek odczytał art. 267 TFUE jako „dialog między instytucjami sądowymi, a nie między osobami wchodzącymi w skład tych instytucji”⁸⁰. Wyjaśnił ponadto, że taki dialog wiąże się ze zobowiązaniem do przestrzegania wykładni prawa UE dokonanej przez Trybunał⁸¹. Niestety, odesłanie prejudycjalne w sprawie *Getin Noble Bank* pochodziło od osoby, której powołanie do Sądu Najwyższego naruszyło prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Pojawia się pytanie czy taką procedurę prejudycjalną można uznać za na tyle istotny dialog na temat prawa UE, jeśli sąd krajowy nie jest „ustanowiony przez ustawę” i nie może wdrożyć orzeczenia w trybie prejudycjalnym bez naruszenia Konwencji?⁸²

⁷⁴ M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized: A.K. Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. and others v. Sad Najwyższy (the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 19 November 2019, EU:C:2019:982*, *Common Market Law Review* 57/2020, s. 1119–1120; L. Pech, D. Kochenov, *Respect for...*, s. 200.

⁷⁵ M. Szwed, *Testing judicial independence: On the recent developments in the Polish rule of law crisis*, *VerfBlog* 18 sierpnia 2022 r., <https://verfassungsblog.de/testing-judicial-independence/>

⁷⁶ Opinia, pkt 68. Zob. C. Lacchi, *Multilevel Judicial Protection in the EU and Preliminary References*, *Common Market Law Review* 53/2016, s. 704.

⁷⁷ Opinia, pkt 68.

⁷⁸ Opinia 2/13 z 18.12.2014 r., pkt 173.

⁷⁹ Istotne może być również podkreślenie, że argumentowano, iż odesłanie prejudycjalne nie było jedynie dialogiem, ale raczej dyskursem obejmującym inne instytucje UE i państwa członkowskie (C. Donnelly, T. de la Mare, *Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Continuity*, w: P. Craig, G. de Búrca (red.), *The Evolution...*, s. 248.

⁸⁰ Opinia, pkt 65.

⁸¹ Tamże, pkt 67.

⁸² P. Filipek, *Drifting Case-law...*; L. Pech, D. Kochenov, *Respect for...*, s. 201–202.

Dopuszczalność pytań prejudycjalnych w *Getin Noble Bank* nie dotyczyło tego, czy wszystkie sądy w Polsce mogą być dopuszczone do dialogu z Trybunałem. C. Reyns zasugerowała w tym kontekście możliwość analogicznego zastosowanie testu *LM*⁸³ – Trybunał Sprawiedliwości nie powinien automatycznie odrzucać pytań od polskich sądów na podstawie art. 267 TFUE, chyba że Rada Europejska przyjęła decyzję na podstawie art. 7 ust. 2 TUE⁸⁴. Wydaje się, że taki test został w pewnym stopniu wyrażony przez Trybunał w sprawie *Getin Noble Bank*, z zastrzeżeniem że domniemanie niezależności może zostać obalone nie na podstawie decyzji Rady, ale raczej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego, krajowego lub międzynarodowego. Niestety, w sprawie *Getin Noble Bank* Trybunał zdecydował się nie uznać takiej decyzji Trybunału w Strasburgu, mimo że została ona wydana dwa miesiące przed orzeczeniem w sprawie *Getin Noble Bank*.

Tymczasem koszt utrzymania niedoskonałego „dialogu” z nieprawidłowo obsadzonym sądem krajowym jest bardzo wysoki: podważenie relacji z Trybunałem w Strasburgu i nadanie legitymacji „nowym” sędziom wybranym przez „nową” KRS⁸⁵. Ponadto, wąskie odczytanie art. 267 TFUE prowadzi do wniosku, że „kryterium niezależności nie jest obowiązkiem ciążącym na państwach członkowskich, a jedynie warunkiem, który podmiot odsyłający musi spełnić, aby móc dokonać odesłania wstępnego” (tłum. BGM)⁸⁶.

4.6. Konkluzje

Główną konsekwencją wyroku w sprawie *Getin Noble Bank* jest to, że art. 47 Karty nie musi być brany pod uwagę w celu interpretacji kryteriów dopuszczalności na podstawie art. 267 TFUE. Trybunał postanowił nie przeprowadzać własnej oceny, czy organ krajowy jest (wystarczająco) niezależny, aby nawiązać dialog z TSUE. To może prowadzić do sytuacji, w której TSUE będzie prowadził dialog z *organem krajowym* na temat interpretacji prawa UE, w pełni akceptując możliwość, że rozstrzygnięcie sprawy przez taki *organ* może samo w sobie naruszać art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁸⁷.

W szerszym znaczeniu prowadzenie dialogu z instytucjami, które nie są sądami „ustanowionymi przez ustawę”, jest ryzykowne, zwłaszcza w kontekście trwającego kryzysu praworządności⁸⁸. Wstępne odniesienia doprowadziły do imponującego rozwoju orzecznictwa TSUE w odniesieniu do niezawisłości sądów. Sędziowie kra-

⁸³ Wyrok TSUE z 25.07.2018 r. w sprawie LM, EU:C:2018:517.

⁸⁴ C. Reyns, *Saving Judicial Independence: A Threat to the Preliminary Ruling Mechanism?*, *European Constitutional Law Review* 17/2021, s. 52.

⁸⁵ L. Pech, S. Platon, *How Not...*

⁸⁶ M. Broberg, N. Fenger, *The European Court of Justice's Transformation of its Approach towards Preliminary References from Member State Administrative Bodies*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2022, s. 29.

⁸⁷ L. Pech, S. Platon, *How Not...*

⁸⁸ Tamże.

jowi postrzegają tę procedurę jako narzędzie wspierające ich w walce z atakami na niezawisłość sędziowską⁸⁹. Trybunał w sprawie *Getin Noble Bank* usankcjonował sędziowskiego „uzurpatora”⁹⁰, a w swoim najnowszym orzecznictwie⁹¹ postanowił dalej wdrażać domniemanie z *Getin Noble Bank*, pomimo faktu, że osoby zasiadające jako sędziowie były również „objęte” orzeczeniem ETPC w sprawie *Advance Pharma*. W jednym z ostatnich orzeczeń TSUE uznał jednak pytanie prejudycjalne pochodzące z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN za niedopuszczalne uznając, że nie pochodzi ono od niezależnego sądu ustanowionego przez ustawę⁹². Nie doszło przy tym jednak do zmiany testu „domniemania niezależności” wyrażonego w *Getin Noble Bank*.

W większości przypadków Trybunał był postrzegany jako silny gracz na unijnym polu walki o praworządność, taki, który „*Les Vert*-uje traktaty” i pokazuje, że UE jest unią „opartą na rządach prawa”⁹³. Prowadzenie dialogu sądowego na temat standardów niezawisłości sądów w UE z organem odsyłającym, który nie spełnia kryteriów bycia „ustanowionym przez ustawę” w świetle orzecznictwa ETPC, nie zabezpiecza autonomii prawa UE, a wręcz przeciwnie, może podważyć legitymację Trybunału. „Autonomia” od standardów strasburskich, rozumiana jako dyskrecjonalne pomijanie orzecznictwa strasburskiego dotyczącego niezawisłości sądów, jest niewłaściwym kierunkiem dla Trybunału.

⁸⁹ Zob. C. Matthes, *Judges as activists: how Polish judges mobilise to defend the rule of law*, East European Politics 38 (3)2022, s. 468–487.

⁹⁰ Zob. opinia rzecznik generalnej E. Sharpston z 12 września 2019 r. w sprawach C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, *Erik Simpson przeciwko Radzie Unii Europejskiej i HG przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 100. Definiuje ona „uzurpatorów” jako osoby, które zasiadały w składzie sędziowskim z pełną świadomością, że nie były do tego upoważnione.

⁹¹ Wyrok z 13.10.2022 r. w sprawie C-698/20 *Gmina Wieliszew*, EU:C:2022:787 oraz wyrok z 13.10.2022 r. w sprawie C-355/21 *Perfumesco.pl*, EU:C:2022:791.

⁹² Wyrok z 21.12.2023 r. w sprawie C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa*, EU:C:2023:150.

⁹³ G. Butler, *Independence of non-judicial bodies and orders for a preliminary reference to the Court of Justice*, European Law Review 2020 vol. 45, nr 6, s. 884.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 29 marca 2022 r.(*)**

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2023 r.]

Odesłanie prejudycjalne – Dopuszczalność – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – Organ sądowy, którego członek został powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o niedemokratycznym systemie – Sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) – Niekonstytucyjność ustawy, na podstawie której Rada ta została ukonstytuowana – Możliwość zakwalifikowania tego organu jako bezstronnego i niezawisłego sądu w rozumieniu prawa Unii

W sprawie C-132/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 18 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 marca 2020 r., w postępowaniu:

BN,**DM,****EN**

przeciwko

Getin Noble Bank S.A.,

przy udziale:

Rzecznika Praw Obywatelskich,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis (sprawozdawca), I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 marca 2021 r.,

* Język postępowania: polski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich – M. Taborowski i P. Filipek,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, A. Dalkowska i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann, N. Ruiz García i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2021 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 38 i art. 47 akapity pierwszy i drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą praw podstawowych” lub „KPP”), art. 267 akapit trzeci TFUE, a także art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29; sprostowania: Dz.U. 2016, L 276, s. 17; Dz.U. 2018, L 155, s. 35; Dz.U. 2020, L 359, s. 21).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między BN, DM i EN a Getin Noble Bank S.A., instytucją bankową, w przedmiocie podnoszonego nieuczciwego charakteru warunku zamieszczonego w umowie kredytu zawartej przez BN, DM i EN z tą instytucją.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 stanowi:
„1. Zarówno w interesie konsumentów, jak i konkurentów państwa członkowskie zapewnią stosowne i skuteczne środki mające na celu zapobieganie dalszemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców lub dostawców z konsumentami.
2. Środki określone w ust. 1 obejmują postanowienia, według których osoby i organizacje mające uzasadniony interes na mocy prawa krajowego, związany z ochroną konsumentów, będą mogły wszcząć postępowanie zgodnie z właściwym prawem krajowym przed sądami lub przed organami administracyjnymi mającymi odpowiednie kwalifikacje do decydowania, czy warunki umowy sporządzone do celów ogólnego wykorzystania są nieuczciwe, co umożliwi powyższym osobom i organizacjom podjęcie stosownych i skutecznych środków w celu zapobieżenia dalszemu stosowaniu takich warunków”.

Prawo polskie

Konstytucja

- 4 Na mocy art. 179 Konstytucji:
„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa [(zwanej dalej »KRS«)], na czas nieoznaczony”.

5 Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji sędziowie są nieusuwalni.

6 Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

7 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

8 Artykuł 190 ust. 1 Konstytucji przewiduje:

„Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”.

Rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

9 Rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 1985 r., które ma znaczenie dla sporu w postępowaniu głównym (tekst jednolity: Dz.U. z 1964 r. Nr 6 poz. 40, zwane dalej „p.u.s.p. z dnia 6 lutego 1928 r.”) przewidywało w art. 2:

„Wymiar sprawiedliwości w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ma za zadanie ochronę:

a) ustroju demokracji ludowej i jej rozwoju w kierunku socjalizmu;

[...]”.

10 Zgodnie z art. 53 p.u.s.p. z dnia 6 lutego 1928 r. sędziów sądów powszechnych powoływała Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

11 Na podstawie art. 57 p.u.s.p. z dnia 6 lutego 1928 r. sędzia powołany przez Radę Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, obejmując stanowisko, składał ślubowanie wobec prezesa właściwego sądu według przepisanej roty, zaś przechodząc na kolejne stanowisko, ponownego ślubowania nie składał.

12 Rota ślubowania była zapisana w dekreście z dnia 6 października 1948 r. o rocie ślubowania ministrów, funkcjonariuszów państwowych, sędziów i prokuratorów oraz funkcjonariuszów służby bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. z 1948 r. Nr 49 poz. 370). Zgodnie z art. 1 lit. C tego dekretu sędzia składał ślubowanie według następującej roty:

„Ślubuję uroczyście na powierzonym mi stanowisku sędziego [...] przyczyniać się w moim zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi

demokratycznego Państwa Polskiego, któremu wierności zawsze dochowam; ochraniać i umacniać ład, oparty na społecznych, gospodarczych i politycznych zasadach ustrojowych Polski Ludowej; strzec niezłomie przepisów prawa, mając wszystkich obywateli w równym poszanowaniu; umacniać poszanowanie prawa i wierność dla demokratycznego Państwa Polskiego; obowiązki mojego urzędu wypełniać gorliwie i sumiennie, sprawiedliwość wymierzać bezstronnie według mego sumienia i zgodnie z przepisami prawa, dochować tajemnicy służbowej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności, uczciwości i sprawiedliwości społecznej”.

- 13 Zgodnie z art. 59 ust. 1 p.u.s.p. z dnia 6 lutego 1928 r. Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na wniosek Ministra Sprawiedliwości odwoływała sędziego, jeżeli nie dawał on rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

- 14 Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r. poz. 137), w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 grudnia 1989 r., przewidywała w art. 6 § 2:

„Sędziów powołuje i odwołuje Rada Państwa [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej] na wniosek Ministra Sprawiedliwości”.

- 15 Artykuł 59 tej ustawy brzmiał następująco:

„§ 1. Obejmując stanowisko, sędzia składa wobec Ministra Sprawiedliwości ślubowanie według następującej roty:

»Ślubuję uroczyście na powierzonym mi stanowisku sędziego przyczyniać się w moim zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i wszechstronnego rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, której wierności zawsze dochowam; stać na straży Jej politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju, ochraniać zdobycze ludu pracującego, własność społeczną oraz prawa i prawem chronione interesy obywateli; strzec praworządności ludowej i umacniać świadomość prawną obywateli; obowiązki mojego urzędu wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać bezstronnie według mego sumienia i zgodnie z przepisami prawa, dochować tajemnicy państwowej i służbowej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności, uczciwości i sprawiedliwości społecznej«.

[...]

§ 3. Sędzia, przechodząc na inne stanowisko sędziowskie, nie składa ponownie ślubowania; nie dotyczy to powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

- 16 Artykuł 61 wspomnianej ustawy stanowił:

„§ 1. Rada Państwa [Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej], na wniosek Ministra Sprawiedliwości, odwołuje sędziego, jeżeli nie daje on rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego. Przed złożeniem wniosku Minister Sprawiedliwości wysłuchuje wyjaśnień sędziego, chyba że nie jest to możliwe [...].

[...]

§ 3. Sędzia traci prawo do orzekania z chwilą zawiadomienia go o uchwale o odwołaniu”.

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa

17 Artykuł 11 ust. 1–5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. Nr 126 poz. 714, zwanej dalej „ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o KRS”) stanowił:

„1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród sędziów sądów apelacyjnych dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady”.

18 Artykuł 12 tej ustawy brzmiał następująco:

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli.

2. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów administracyjnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat”.

19 Artykuł 13 wspomnianej ustawy przewidywał:

„1. Zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych spośród sędziów sądów apelacyjnych w liczbie jednej piątej liczby tych sędziów.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu.

3. Wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

[...]”.

Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

20 Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o KRS została zmieniona między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3) i ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443) (w tej wersji zwana dalej „ustawą o KRS”).

21 Artykuł 9a ustawy o KRS stanowi:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję. [...]”.

22 Artykuł 37 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, [KRS] rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku [KRS] podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

23 Artykuł 44 wspomnianej ustawy stanowi:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej [...].

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań.

2. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Przewodniczącego [KRS], w terminie dwutygodniowym od doręczenia uchwały z uzasadnieniem [...].

[...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

Kodeks cywilny

24 Artykuł 385¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym stanowi:

„Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami,

rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny”.

Kodeks postępowania cywilnego

25 Zgodnie z art. 367 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „k.p.c.”):

„§ 1. Od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji.

§ 2. Apelację od wyroku sądu rejonowego rozpoznaje sąd okręgowy, a od wyroku sądu okręgowego jako pierwszej instancji – sąd apelacyjny.

§ 3. Sąd rozpoznaje sprawę w składzie trzech sędziów. Na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem wydania wyroku”.

26 Artykuł 379 k.p.c. przewiduje:

„Nieważność postępowania zachodzi:

[...]

4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy [...]”.

27 Artykuł 398³ k.p.c. stanowi:

„§ 1. Skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach:

[...]

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy [...]”.

28 Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. „Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania”.

29 Artykuł 398¹⁵ k.p.c. stanowi:

„§ 1. Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu [...].

§ 2. W razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie”.

30 Artykuł 401 k.p.c. stanowi:

„Można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności:

1) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia;

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 31 Pozwem z dnia 28 lutego 2017 r., złożonym w Sądzie Okręgowym w Świdnicy (Polska) w dniu 3 marca 2017 r., BN, DM i EN domagali się zasądzenia od Getin Noble Banku na ich rzecz solidarnie kwoty 175 107,10 PLN (około 39 485 EUR) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, podnosząc nieuczciwy charakter mechanizmu indeksacji kredytu hipotecznego zawartego w umowie kredytu hipotecznego indeksowanego do waluty obcej, to jest franka szwajcarskiego (CHF), a także nieuczciwy charakter klauzuli pakietowego ubezpieczenia na wypadek odmowy ustanowienia hipoteki przez trzy pierwsze miesiące kredytowania.
- 32 Wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2018 r. sąd ten zasądził od Getin Noble Bank na rzecz powodów postępowaniu głównym łączną kwotę 16 120,12 PLN (około 3634 EUR) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie i uznał za niedozwolone warunki umowy kredytu będące przedmiotem postępowania głównego, które dawały temu bankowi możliwość określenia kursu franka szwajcarskiego w sposób dowolny, zamiast ustalenia go przy uwzględnieniu kursu średniego Narodowego Banku Polskiego (Polska), jednak nie stwierdził nieważności całego mechanizmu indeksacji.
- 33 Od tego wyroku powodowie w postępowaniu głównym wnieśli apelację do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (Polska). Wyrokiem z dnia 28 lutego 2019 r. sąd ten utrzymał w mocy wspomniany wyrok.
- 34 Z kolei od tego wyroku powodowie w postępowaniu głównym wnieśli skargę kasacyjną do sądu odsyłającego, Sądu Najwyższego, w której podnoszą zasadniczo naruszenie art. 385¹ k.p.c. w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, polegające na przyjęciu przez sąd, że nieuczciwy charakter klauzuli indeksacyjnej zawartej w umowie będącej przedmiotem postępowania głównego nie wpływa na skuteczność między stronami całego mechanizmu indeksacyjnego przewidzianego w tej umowie.
- 35 W ramach badania dopuszczalności tej skargi sąd odsyłający, w składzie jednego sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (Polska), zauważa, że na mocy art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 państwa członkowskie powinny zapewnić drogę sądową lub przed organami administracyjnymi dla rozstrzygnięcia tego, czy warunki umowy są nieuczciwe oraz że w tym zakresie polskie prawo przewiduje drogę sądową. W konsekwencji sąd odsyłający uważa, że organ krajowy, który bada nieuczciwy charakter warunków umownych, powinien spełniać wszystkie przesłanki pozwalające na uznanie go za „sąd” w rozumieniu prawa Unii.
- 36 W tym względzie sąd odsyłający zwraca uwagę na fakt, że w składzie orzekającym Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (Polska), który wydał wyrok z dnia 28 lutego 2019 r. będący przedmiotem kasacji przed sądem odsyłającym (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”), zasiadało trzech sędziów, mianowicie FO, GP i HK, których niezawisłość może być kwestionowana w świetle okoliczności związanych z ich powołaniem do pełnienia urzędu sędziego.
- 37 Sąd odsyłający wskazuje przede wszystkim, że FO został po raz pierwszy powołany do pełnienia urzędu sędziego przez Radę Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwałą z dnia 9 marca 1978 r., następnie został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego (Polska) przez Radę Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwałą z dnia 18 kwietnia 1984 r. i wreszcie został powołany na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, na wniosek KRS, postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 1998 r. Co się tyczy GP i HK, zostali oni powołani do pełnienia urzędu

na stanowiskach sędziów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu postanowieniami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 marca 2015 r. i 16 kwietnia 2012 r.

- 38 Sąd odsyłający zauważa, że FO został zatem powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego w czasie, gdy Polska Rzeczpospolita Ludowa (zwana dalej „PRL”) była państwem komunistycznym, i wskazuje, że jego późniejsze powołanie na stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu było konsekwencją wcześniejszej decyzji podjętej przez organy niedemokratyczne i niegwarantujące bezstronności. Ponadto po upadku reżimu komunistycznego PRL nie przeprowadzono żadnej kontroli, czy sędziowie powołani przez ten reżim przestrzegali w czasach jego obowiązywania zasady niezawisłości sędziowskiej.
- 39 Sąd odsyłający wskazuje również, że w 1998 r., kiedy powołano FO do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, uchwały KRS nie tylko nie musiały być uzasadniane, ale również nie podlegały zaskarżeniu do sądu.
- 40 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. stwierdził, że w latach 2000–2018 KRS nie działała w sposób transparentny, a jej składy były niezgodne z Konstytucją. Tymczasem według sądu odsyłającego to w tym okresie GP i HK zostali powołani do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.
- 41 W tym kontekście sąd odsyłający staje przed pytaniem, czy w celu zapewnienia poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej jest zobowiązany zbadać z urzędu, czy skład orzekający Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który wydał zaskarżony wyrok, spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności, i to nie bacząc na polskie przepisy konstytucyjne gwarantujące nieusuwalność sędziów.
- 42 Zdaniem sądu odsyłającego okoliczności faktyczne i prawne związane z powołaniem sędziego na każdym etapie postępowania powinny podlegać badaniu pod kątem stwierdzenia niezawisłości składu orzekającego, w którym ten zasiada. Ocenę poszanowania wymogów niezawisłości i bezstronności należy zatem przeprowadzać *in concreto*, czyli z uwzględnieniem ewentualnego wpływu sposobu powoływania sędziów na rozpatrywaną sprawę.
- 43 Zdaniem sądu odsyłającego ocenianie niezależności sądu lub prawidłowości nominacji sędziowskiej *in abstracto*, to jest bez badania ewentualnego wpływu procesu powołania sędziego na rozpatrywaną sprawę, pozwalałoby bowiem na obejście reguł dotyczących nieusuwalności sędziów, które są co do zasady ustanowione w przepisach konstytucyjnych. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że w świetle Konstytucji i polskiego orzecznictwa konstytucyjnego podważenie powołania sędziego jest w zasadzie niemożliwe.
- 44 W związku z tym, zdaniem sądu odsyłającego, w ramach oceny niezawisłości sędziego jedynie badanie *in concreto* „indywidualnych cech” sędziego, takich jak jego postawa etyczna, pozwoliłoby na ochronę zaufania jednostek do instytucji sądowych.
- 45 Tymczasem sąd odsyłający uważa, że w świetle wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982) można dokonać jedynie abstrakcyjnej oceny niezależności sądu lub prawidłowości powołania sędziego.
- 46 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy w następstwie tego wyroku Trybunału orzekł, po pierwsze, że KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a po drugie,

że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, a przez to w rozumieniu prawa krajowego.

- 47 W dniu 23 stycznia 2020 r. Izby Cywilna i Karna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego przyjęły, bez udziału sędziego orzekającego jako sąd odsyłający, wspólną uchwałę, w której potwierdzono stanowisko prawne wynikające z wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., o którym mowa w poprzednim punkcie.
- 48 Jednak uchwała ta, zdaniem tego sędziego, jest niezgodna z inną uchwałą, z dnia 8 stycznia 2020 r., która również ma moc zasady prawnej, wydaną przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych tego sądu. Z uchwały tej wynika, po pierwsze, że Sąd Najwyższy, rozpoznając odwołanie od uchwały KRS dotyczącej kandydata do powołania do pełnienia urzędu sędziego, powinien zbadać, czy KRS jest organem niezależnym w świetle wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), a po drugie, że Sąd Najwyższy może uchylić taką uchwałę KRS jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności KRS miał wpływ na treść tej uchwały, lub – w wypadku gdy dany sędzia został już powołany i przy uwzględnieniu konstytucyjnego zakazu badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego – jeżeli odwołujący się wykaże, że sąd, w którego składzie taki sędzia zasiada, nie jest niezależny i bezstronny.
- 49 W tych okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit [TUE] w związku z art. 47 [akapity pierwszy i drugi] [KPP] i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady [93/13] należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej organ, w którym zasiada osoba powołana po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o totalitarnym, niedemokratycznym, komunistycznym systemie władzy (»Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej«) na wniosek ministra sprawiedliwości tego państwa, w szczególności z uwagi na 1) brak transparentności kryteriów powołania, 2) możliwość odwołania sędziego w każdym czasie, 3) brak udziału w procedurze nominacyjnej samorządu sędziowskiego ani 4) odpowiednich organów władzy publicznej ukształtowanych w demokratycznych wyborach, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?
 - 2) Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na kolejnych stanowiskach (w sądach wyższej instancji) mogło nastąpić z powodu uznania odpowiedniego okresu (stażu) pracy oraz na podstawie oceny pracy na stanowisku, na które osoba ta została powołana co najmniej po raz pierwszy przez polityczne organy, o których mowa w punkcie 1, oraz na podstawie procedury w tym punkcie opisanej, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?
 - 3) Czy znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia określonego w punkcie 1 ma okoliczność, że powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na kolejnych stanowiskach (w sądach wyższej instancji, z wyjątkiem Sądu Najwyższego) nie było uzależnione od

złożenia ślubowania sędziowskiego przestrzegania wartości społeczeństwa demokratycznego, a osoba powołana po raz pierwszy składała przyrzeczenie stania na straży ustroju politycznego państwa komunistycznego i tak zwanej »praworządności ludowej«, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?

- 4) Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 [akapity pierwszy i drugi] KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy [93/13] należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej organ, w którym zasiada osoba powołana po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z rażącym naruszeniem przepisów konstytucyjnych państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z uwagi na niezgodne z konstytucją państwa członkowskiego obsadzenie organu wyłaniającego tę osobę jako kandydata powołanego następnie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (Krajowej Rady Sądownictwa), co zostało stwierdzone przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a co w konsekwencji mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?
- 5) Czy art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 [akapity pierwszy i drugi] KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy [93/13] należy interpretować w ten sposób, że jest sądem niezawisłym i bezstronnym oraz mającym odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej organ, w którym zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego po raz pierwszy lub kolejny (do sądu wyższej instancji) wyłoniona jako kandydat przedstawiony do powołania na ten urząd w postępowaniu przed organem oceniającym kandydatów (Krajową Radą Sądownictwa), jeżeli postępowanie to nie spełniało kryteriów jawności oraz transparentności reguł wyboru kandydatów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w społeczeństwie demokratycznym?
- 6) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 TUE w związku z art. 47 [akapity pierwszy i drugi] KPP, a także z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz art. 38 KPP i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy [93/13] należy interpretować w ten sposób, że sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego Unii Europejskiej (Sąd Najwyższy) dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jako środka mającego na celu zapobieganie stałemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców i dostawców z konsumentami obowiązany jest dokonać z urzędu na każdym etapie postępowania oceny, czy:
 - a) spełnia kryteria niezawisłego i bezstronnego oraz mającego odpowiednie kwalifikacje w rozumieniu prawa Unii Europejskiej sąd, o którym mowa w punkcie 1 oraz w punkcie 4, bez względu na wpływ oceny kryteriów wskazanych w tych punktach na treść rozstrzygnięcia w zakresie stwierdzenia nieuczciwego charakteru warunku umownego, a ponadto
 - b) postępowanie przed sądem, o którym mowa w punkcie 1 oraz w punkcie 4, jest ważne?
- 7) Czy art. 2, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 drugi akapit TUE w związku z art. 47 [akapity pierwszy i drugi] KPP i z art. 267 akapit trzeci TFUE oraz z art. 38 KPP i art. 7

ust. 1 i 2 dyrektywy [93/13] należy interpretować w ten sposób, że na przeszkodzie stwierdzeniu braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego w nim zasiadającego z powodu okoliczności, o których mowa w punktach 1–5, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, mogą stać przepisy konstytucyjne państwa członkowskiego Unii Europejskiej dotyczące ustroju sądów lub powoływania sędziów, uniemożliwiające ocenę skuteczności powołania sędziego?”.

Wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego i postępowanie przed Trybunałem

50 Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie tego wniosku podnosi on, że zastosowanie takiego trybu jest co do zasady uzasadnione nie tylko potrzebą dokonania oceny prawidłowości wydania zaskarżonego wyroku, lecz również koniecznością ustalenia dopuszczalności podważania w świetle prawa Unii konstytucyjnego statusu wielu polskich sędziów i w rezultacie potrzebą ustalenia charakteru i skutków orzeczeń wydawanych przez składy orzekające, w których sędziowie ci zasiadają. Ponadto zastosowanie takiego trybu jest uzasadnione z uwagi na fakt, że wyrok Trybunału w niniejszej sprawie może uzupełnić wykładnię prawa Unii w sposób, który pozwoli na uniknięcie sprzeczności między Konstytucją a prawem Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982) i w orzeczeniach polskich sądów wydanych na podstawie tego wyroku.

51 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.

52 W tym względzie należy przypomnieć, że taki tryb przyspieszony jest instrumentem procesowym służącym zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji. Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika również, że tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W tym wypadku postanowieniem z dnia 8 maja 2020 r. prezes Trybunału, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględnił wniosku o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym. O ile bowiem co do zasady nie ma związku między stopniem trudności sprawy a tym, jak pilnie należałoby ją rozpoznać, o tyle należy stwierdzić, że delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które zostały poruszone w niniejszej sprawie, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem trybu przyspieszonego (zob. analogicznie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 października 2017 r., Weiss i in., C-493/17, niepublikowane, EU:C:2017:1792, pkt 13). Ponadto podkreślenia wymaga, że postanowienie odsyłające wpłynęło do Trybunału prawie trzy miesiące po jego ogłoszeniu, co wskazuje na to, że niniejsza sprawa nie dotyczy nadzwyczaj pilnej sytuacji.

54 Niemniej w świetle argumentów przedstawionych przez sąd odsyłający prezes Trybunału, w dniu 8 maja 2020 r., zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

55 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 29 grudnia 2021 r. rząd polski wniósł o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.

56 Na poparcie powyższego wniosku rząd polski przywołał okoliczność, że postanowieniem z dnia 13 grudnia 2020 r. Sąd Najwyższy uchylił postanowienie tego samego sądu wydane w innym składzie, wskazując w szczególności na brak gwarancji dochowania wymaganego od sądów standardu niezawisłości i bezstronności przez sąd w składzie, który wydał uchylone postanowienie. Zdaniem tego rządu treść przywołanego postanowienia i wpływające z niego konsekwencje wzmacniają argumentację zaprezentowaną już Trybunałowi w niniejszej sprawie i w rezultacie zasługują na rozważenie ich w jej ramach.

57 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału.

58 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed Trybunałem rozprawy dysponuje on wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku w przedmiocie rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Trybunał stwierdza ponadto, że złożony przez rząd polski wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo nie wskazuje na zaistnienie nowej okoliczności faktycznej, która mogłaby mieć wpływ na orzeczenie, jakie ma zapaść.

59 Rząd polski nie podnosi bowiem, że postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2020 r. ma jakikolwiek wpływ na postępowanie główne. Twierdzi on jedynie, że uzasadnienie przedstawione w tym postanowieniu „wzmacnia argumenty” zaprezentowane już Trybunałowi w niniejszej sprawie.

60 W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzenia otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

61 Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska) podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z powodu nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do pełnienia urzędu i wątpliwości, jakie można zasadnie powziąć co do jego niezawisłości i bezstronności.

62 W tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, po pierwsze, że w niniejszym wypadku sędzia ten nie może być traktowany jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii. Charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do pełnienia urzędu zniweczyły skutek procesu powołania i z tego

powodu doprowadziły do utraty przez skład z udziałem tego sędziego przymiotu sądu. Nieprawidłowości te nie pozwalają bowiem uznać, że skład orzekający z udziałem takiego sędziego stanowi skutecznie ukształtowany sąd spełniający kryterium „ustanowienia na mocy ustawy”.

- 63 W drugiej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że całościowa ocena okoliczności prawnych i faktycznych procesu, w którym został powołany sędzia orzekający jako sąd odsyłający, nie pozwala wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego.
- 64 W konsekwencji zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie odpowiada zatem dwóm zasadniczym kryteriom „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a mianowicie kryterium ustanowienia na mocy ustawy oraz kryterium niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub samodzielnie, wystarczy do uznania, że sąd odsyłający nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w ramach procedury współpracy przewidzianej w art. 267 TFUE.
- 65 Komisja Europejska, chociaż nie podniosła, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, zwraca uwagę, że akt powołania sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do Sądu Najwyższego opierał się na uchwale KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. Otóż Prezydent RP powołał tego sędziego do Sądu Najwyższego, mimo że wykonanie tej uchwały zostało wstrzymane postanowieniami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września i 8 października 2018 r. W tych okolicznościach Komisja uważa, że istnieją wątpliwości co do tego, czy wspomniany sędzia spełnia wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” przewidziany w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych.
- 66 W tym względzie należy przypomnieć na wstępie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy dany organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi wyłącznie kwestię prawa Unii, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyroki z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 42).
- 67 W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Sąd Najwyższy, który aby rozstrzygnąć kwestię wstępną dotyczącą dopuszczalności skargi kasacyjnej, o której mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, jest zobowiązany na podstawie prawa krajowego zbadać zgodność z prawem składu orzekającego, który wydał zaskarżony wyrok.
- 68 Bezsporne jest, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia wymogi przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku. W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia natomiast obiektywnie dotyczące tego, czy dany sędzia, zasiadający jednoosobowo w składzie orzekającym, który zwrócił się do Trybunału z rozpatrywanym tu wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, spełnia wymogi, jakim powinien odpowiadać organ, aby można go było uznać za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

- 69 Otóż w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on wspomniane wymogi przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka.
- 70 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe (wyroki: z dnia 14 stycznia 1982 r., *Reina*, 65/81, EU:C:1982:6, pkt 7; a także z dnia 16 listopada 2021 r., *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.*, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 44).
- 71 Ponadto należy przypomnieć, że kluczowym elementem systemu sądowego określonego w traktatach jest przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego, która poprzez ustanowienie dialogu na poziomie sędziego z sędzią między Trybunałem a sądami państw członkowskich ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwić tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo)].
- 72 Domniemanie przedstawione w pkt 69 niniejszego wyroku może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych.
- 73 W niniejszej sprawie, ponieważ w chwili zamknięcia ustnego etapu postępowania Trybunał nie posiadał wiedzy na temat tego, by w stosunku do sędziego orzekającego jako sąd odsyłający wydano takie prawomocne orzeczenie sądowe, ewentualne nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w ramach krajowej procedury jego powołania, nie mogą spowodować niedopuszczalności rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 74 Należy podkreślić, że domniemanie, o którym mowa w pkt 69 niniejszego wyroku, przyjmuje się wyłącznie na potrzeby oceny dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kierowanych na podstawie art. 267 TFUE. Z powyższego nie można wywodzić, że warunki powołania sędziów wchodzących w skład sądu odsyłającego zawsze będą pozwalały na przyjęcie, że spełnione są gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub art. 47 Karty praw podstawowych.
- 75 Należy wreszcie wyjaśnić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, że ocena odmienna od tej, która wynika z pkt 68–74 niniejszego wyroku, mogłaby okazać się konieczna w okolicznościach, w których poza sytuacją osobistą sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, inne czynniki miałyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, w którym sędziowie ci zasiadają, przyczyniając się w ten sposób do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu.

76 W świetle całości powyższych rozważań wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań od pierwszego do piątego

Uwagi wstępne

77 Pytania prejudycjalne od pierwszego do piątego dotyczą wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapity pierwszy i drugi Karty praw podstawowych oraz art. 267 akapit trzeci TFUE, a także art. 38 Karty praw podstawowych i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13.

78 Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika jednak, że pytania te odnoszą się w istocie wykładni zasady niezawisłości i bezstronności sądów, która wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 Karty praw podstawowych. Ponadto należy zauważyć, iż art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 przewiduje zasadniczo, że konsumenci mogą domagać się zaprzestania stosowania nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców lub dostawców z konsumentami, w szczególności poprzez wszczęcie postępowania przed właściwymi sądami, oraz że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy między innymi uznania nieuczciwego charakteru warunków umownych.

79 W tych okolicznościach pytania od pierwszego do piątego należy rozpatrzyć wyłącznie w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13.

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

80 Poprzez pytania od pierwszego do trzeciego, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny skład orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu lub powołany następnie do sądu wyższej instancji na podstawie aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu panującego w tym państwie przed jego przystąpieniem do Unii, w tym także jeżeli podstawą powołania tego sędziego na stanowiska sędziowskie po upadku owego reżimu był między innymi jego staż pracy wypracowany w czasie, gdy reżim ten obowiązywał, lub jeżeli złożył on ślubowanie sędziowskie wyłącznie w momencie, gdy został po raz pierwszy powołany przez organ tego reżimu do pełnienia urzędu sędziego.

81 Pytania od pierwszego do trzeciego dotyczą trzech okoliczności związanych z powołaniem FO, który jest jednym z trzech sędziów zasiadających w składzie orzekającym, który wydał zaskarżony wyrok, których sytuację sąd odsyłający uważa za problematyczną w świetle przepisów, o których mowa w pkt 80 niniejszego wyroku.

82 Po pierwsze, sąd odsyłający wskazuje, że FO został powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego przez Radę Państwa, która była politycznym organem władzy wykonawczej PRL, na wniosek ówczesnego Ministra Sprawiedliwości na podstawie rozporządzenia z mocą ustawy z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przy czym

powołanie to nie było oparte na przejrzystych kryteriach, w procedurze nominacyjnej tego sędziego nie brał udział żaden organ samorządu sędziowskiego ani organ władzy publicznej ukształtowany w demokratycznych wyborach, a sam FO nie korzystał z gwarancji nieusuwalności.

- 83 Po drugie, sąd odsyłający zauważa, że podstawą kolejnych powołań FO do pełnienia urzędu sędziego w sądach wyższej instancji mogły być jego staż pracy w charakterze sędziego w okresie, w którym w Polsce obowiązywał reżim komunistyczny, oraz ocena wypełniania przez niego obowiązków sędziowskich na stanowisku, na które został powołany przez ten reżim.
- 84 Po trzecie, sąd odsyłający wskazuje, że FO nie złożył ślubowania sędziowskiego po upadku reżimu komunistycznego PRL, a ślubował jedynie wtedy, gdy został przez ten reżim po raz pierwszy powołany do pełnienia urzędu sędziego, przysięgając wówczas między innymi stać na straży ustroju politycznego państwa komunistycznego.
- 85 W tym względzie należy na wstępie zaznaczyć, że wszystkie okoliczności, których dotyczą zadane pytania, miały miejsce przed dniem 1 maja 2004 r., czyli przed dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii.
- 86 Warto natomiast przypomnieć, że Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii jedynie w zakresie, w jakim dotyczy to jego stosowania w nowym państwie członkowskim od momentu jego przystąpienia do Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Należy niemniej zauważyć, że kwestia wstępna, przed której rozstrzygnięciem stoi sąd odsyłający, nie dotyczy sytuacji, która wywołała wszystkie swoje skutki przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2014 r., X, C-318/13, EU:C:2014:2133, pkt 23; a także z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in., C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 41). Wystarczy bowiem zauważyć, że FO, mimo że został powołany do pełnienia urzędu sędziego przed tym przystąpieniem, posiada obecnie status sędziego i sprawuje funkcje temu statusowi odpowiadające.
- 88 Poruszywszy w ten sposób kwestię dotyczącą właściwości Trybunału, warto przypomnieć, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48).
- 89 Jak stanowi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), a obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty praw podstawowych. To ostatnie postanowienie powinno być zatem należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 90 Co się tyczy zakresu przedmiotowego stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, postanowienie to odnosi się do „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 91 Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 92 W niniejszym wypadku bezsporne jest, że sąd należący do polskiego sądownictwa powszechnego, taki jak Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, który – jak ma to miejsce w kontekście sprawy w postępowaniu głównym – orzeka o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią przepisów prawa Unii, w tym przypadku dyrektywy 93/13, należy, jako „sąd” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym powinien spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej.
- 93 Dla zagwarantowania, by taki sąd mógł sam zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie jego niezawisłości i bezstronności, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 94 Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ten wymóg niezawisłości i bezstronności sądów, stanowiący integralny element sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz jako gwarancja zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 95 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 96 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości i bezstronności. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny umożliwiać w szczególności wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób pozwalać na niedopuszczenie do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 97 Jest zatem konieczne, by materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków były sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani. W szczególności ważne jest, by te warunki i zasady zostały opracowane w taki sposób, aby spełniały wymogi przypomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 Wymagania przypomniane w pkt 94–97 niniejszego wyroku powinno stosować się w szczególności do sądu, któremu państwa członkowskie powierza właściwość w zakresie nakazania zaprzestania stosowania nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców i dostawców z konsumentami na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13. Ten ostatni przepis potwierdza bowiem prawo do skutecznego środka prawnego, które przysługuje konsumentom, gdy poczują się oni poszkodowani w wyniku stosowania takich warunków.
- 99 Ponadto w sprawie w postępowaniu głównym powodowie domagają się naprawienia szkody, którą, jak twierdzą, ponieśli w związku z nieuczciwym, ich zdaniem, charakterem warunków, o których mowa w pkt 31 niniejszego wyroku, w rozumieniu wspomnianej dyrektywy. Sprawa ta ma zatem swe źródło w sytuacji podlegającej prawu Unii, w związku z czym powodowie mogą zasadnie powoływać się na prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane im w art. 47 Karty praw podstawowych [zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 81)].
- 100 Poprzez trzy pierwsze pytania sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przedstawione w pkt 82–84 niniejszego wyroku okoliczności sprzed przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii mają wpływ na niezawisłość i bezstronność sędziego zasiadającego obecnie w jednym ze składów orzekających.
- 101 Taki wpływ można jednak ustalić tylko wtedy, gdy wykazany zostanie związek między przepisami krajowymi, pod rządami których zaistniały te okoliczności, a obecnym pojawieniem się w przekonaniu jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego.
- 102 Sąd odsyłający opiera swoje wątpliwości w tym względzie wyłącznie na stwierdzeniu, że sędziowie powołani przez organy niedemokratycznego reżimu, który panował wcześniej

- w Polsce, nie są „niezawisli”, ponieważ zostali powołani przez te właśnie organy, część swojego stażu pracy wypracowali w czasie, gdy ów reżim panował, i złożyli ślubowanie sędziowskie wyłącznie w tamtym okresie.
- 103 Dodaje on, że nawet jeśli niektóre środki lustracyjne zostały zastosowane po upadku reżimu komunistycznego PRL, to w ramach demokratycznego porządku konstytucyjnego, który nastał po tym reżimie komunistycznym, dopuszczono, by sędziowie powołani przez organy tego reżimu mogli co do zasady pozostać w służbie, co zostało potwierdzone przez rząd polski na rozprawie przed Trybunałem. Tak więc trzy pierwsze pytania dotyczą sytuacji sędziów, którzy pozostali na swoich stanowiskach po upadku niedemokratycznego reżimu PRL.
- 104 W tym względzie należy przypomnieć, że aby móc przystąpić do Unii, Rzeczpospolita Polska musiała spełnić kryteria, którym podlegają państwa kandydujące do przystąpienia, a które zostały ustanowione przez Radę Europejską podczas szczytu w Kopenhadze w dniach 21 i 22 czerwca 1993 r. Kryteria te wymagają w szczególności, aby państwo kandydujące „zapewniło stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości”. Jednocześnie art. 49 TUE, który przewiduje, że każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w Unii, precyzuje, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości określone w art. 2 TUE, a wśród nich także wartości państwa prawnego, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 61). W związku z tym w momencie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii uznano, że co do zasady system sędziowski w tym państwie był zgodny z prawem Unii.
- 105 Tymczasem w kontekście przypomnianym w pkt 103 i 104 niniejszego wyroku sąd odsyłający nie przedstawił żadnej informacji, która mogłaby wskazywać, dlaczego warunki pierwszego powołania, które nastąpiło w czasach niedemokratycznego reżimu PRL, sędziego, który pozostał na stanowisku po upadku tego reżimu, mogłyby wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich.
- 106 W szczególności postanowienie odsyłające nie pozwala na wywiedzenie żadnego jasnego i konkretnego wyjaśnienia co do tego, w jaki sposób owe warunki, w których doszło do pierwszego powołania takiego sędziego, mogłyby umożliwić jakiegokolwiek osobie, instytucji lub organowi rzeczywiste wywieranie na tego sędziego nienależnego wpływu.
- 107 Z powyższego wynika, że okoliczności związanych z pierwszym powołaniem sędziego do pełnienia urzędu, które nastąpiło w czasach niedemokratycznego reżimu PRL, takich jak wskazane w pkt 82–84 niniejszego wyroku, nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy późniejszym wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich.
- 108 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytania od pierwszego do trzeciego winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż sędzia został po raz pierwszy powołany do pełnienia tego urzędu w państwie członkowskim lub po raz kolejny powołany do sądu wyższej instancji na podstawie aktu przyjętego przez

organ niedemokratycznego reżimu panującego w tym państwie przed jego przystąpieniem do Unii, w tym także jeżeli podstawą powołania tego sędziego na stanowiska sędziowskie po upadku owego reżimu był między innymi jego staż pracy wypracowany w czasie, gdy reżim ten obowiązywał, lub jeżeli złożył on ślubowanie sędziowskie wyłącznie w momencie, gdy został po raz pierwszy powołany przez organ tego reżimu do pełnienia urzędu sędziego, nie może sama w sobie wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego ani w rezultacie podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym taki sędzia zasiada, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

W przedmiocie pytań czwartego i piątego

- 109 Poprzez pytania czwarte i piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w którym nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu.
- 110 Co się tyczy pierwszej z tych okoliczności, sąd odsyłający wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. między innymi niezgodność z art. 187 ust. 3 Konstytucji – który przewiduje, że kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata – art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS rozumianego w ten sposób, że kadencja członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny. W tych okolicznościach sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy fakt, że dwóch sędziów zasiadających w składzie orzekającym, który wydał zaskarżony wyrok, zostało powołanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu na podstawie uchwał przyjętych przez KRS w składzie, który w przypadku większości członków tego organu wynikał z przepisów ustawowych uznanych następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, ma wpływ na niezawisłość tych sędziów.
- 111 Co się tyczy drugiej ze wskazanych okoliczności, sąd odsyłający zauważa, że w okresie, który nastąpił bezpośrednio po upadku reżimu komunistycznego PRL, sędziowie powołani przez organy tego reżimu byli następnie powoływani do pełnienia urzędu sędziego w sądach wyższej instancji po przeprowadzeniu postępowania przed nowo utworzoną KRS, któremu brakowało jednak transparentności i które nie było jawne, a od uchwał KRS, do 2007 r., nie przysługiwała ponadto droga odwoławcza do sądu. W świetle tych spostrzeżeń sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy fakt, że jeden z sędziów zasiadających w składzie orzekającym, który wydał zaskarżony wyrok, został powołany do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w tym okresie, pozwala na podanie w wątpliwość jego niezawisłości.
- 112 W tym względzie należy wskazać, że orzecznictwo Trybunału przypomniane w pkt 89–97 niniejszego wyroku ma również znaczenie dla dokonania analizy pytań czwartego i piątego.

- 113 Ponadto Trybunał miał już sposobność orzec, że gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego. Badanie pod kątem tego, czy z uwagi na swój skład organ stanowi, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, taki właśnie sąd, jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie powinny wzbudzać u jednostki sądy w społeczeństwie demokratycznym [wyrok z dnia 26 marca 2020 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 114 Zważywszy na okoliczności związane z powołaniem sędziów, o których tu mowa, nasuwa się pytanie, czy sędziów tych można uznać za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii”.
- 115 Co się tyczy powyższego pojęcia, art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze Karty praw podstawowych, który odzwierciedla zasadniczo, jak to zostało też przypomniane w pkt 89 niniejszego wyroku, zasadę ogólną prawa Unii dotyczącą skutecznej ochrony sądowej, do której odnosi się także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wskazuje na to, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 122].
- 116 Ponadto z uwagi na to, że w Karcie praw podstawowych zapisano prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, art. 52 ust. 3 tej karty ma na celu zapewnienie koniecznej spójności między prawami w niej zawartymi a odpowiadającymi im prawami gwarantowanymi przez EKPC w sposób nienaruszający autonomii prawa Unii. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC. W związku z tym Trybunał jest zobowiązany dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 123].
- 117 W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił w szczególności, że zagwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC prawo do „sądu ustanowionego ustawą” stanowi prawo samodzielne, które pozostaje w ścisłym związku z gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności” w rozumieniu tego postanowienia. I tak w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 231, 233) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szczególności, że nawet jeżeli każdemu z instytucjonalnych wymogów art. 6 ust. 1 EKPC przyświeca określony cel, co sprawia, że stanowią one szczególne gwarancje rzetelnego procesu, to wszystkie te wymogi łączy to, że mają one na celu przestrzeganie podstawowych zasad, jakimi są rządy prawa i trójpodział władzy, przy czym sąd ten uściślił w tym względzie, że u źródła każdego z tych wymogów znajduje się konieczność ochrony zaufania, jakie władza sądownicza winna wzbudzać wśród jednostek, oraz niezależności władzy sądowniczej od pozostałych

- władz [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 124].
- 118 W szczególności zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 119 Jak zostało przypomniane w pkt 95 i 96 niniejszego wyroku, wymogi niezawisłości i bezstronności wiążą się z istnieniem zasad, w szczególności co do składu organu i powoływania jego członków, które pozwalają wykluczyć w przekonaniu jednostek wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 128].
- 120 Co się tyczy bardziej szczegółowo procesu powoływania sędziów, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał także w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 231, 233), że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, przy czym wyjaśnił on, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 125].
- 121 Ponadto w pkt 73 wyroku z dnia 26 marca 2020 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232) Trybunał przypomniał, nawiązując w tym względzie do utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że wyrażenie „ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPC ma na celu uniknięcie sytuacji, w której organizacja wymiaru sprawiedliwości zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej, oraz zapewnienie, by kwestia ta była regulowana ustawą uchwaloną przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z normami regulującymi wykonywanie jej kompetencji. Wyrażenie to odzwierciedla w szczególności zasadę państwa prawnego i dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie oraz wszelkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obarczony nieprawidłowością, co obejmuje w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości i bezstronności członków danego sądu [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 129].
- 122 Trybunał orzekł zatem, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych,

- narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 123 Z przywołanego orzecznictwa wynika, że nie każde uchybienie, jakie może wystąpić w trakcie procedury powołania sędziego, pozwala na podanie w wątpliwość niezawisłości i bezstronności tego sędziego, a tym samym na wzbudzenie wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, w którym on zasiada, ma przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii.
- 124 W niniejszym wypadku, jak wskazano w pkt 112 niniejszego wyroku, sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, który wydał zaskarżony wyrok, można – z uwagi na to, kto zasiada w tym składzie – uznać za posiadający przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.
- 125 Co się tyczy pierwszej z sytuacji poruszonych przez sąd odsyłający, o której mowa w pkt 110 niniejszego wyroku, a mianowicie sytuacji, w której niektórzy sędziowie zasiadający w sądzie państwa członkowskiego zostali powołani do pełnienia urzędu w tym sądzie na podstawie uchwał przyjętych przez organ, którego skład wynikał z przepisów ustawowych uznanych następnie przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, należy zauważyć, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż w tym wypadku w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie dokonał oceny niezależności KRS. Przepisy ustawowe, które we wspomnianym wyroku zostały uznane za niekonstytucyjne, dotyczyły zasadniczo indywidualnego charakteru kadencji członków KRS, a także zasad podziału miejsc, według których członkowie ci zostali wybrani w ramach polskich sądów.
- 126 W tych okolicznościach przywołane w pkt 110 niniejszego wyroku stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawowych, na podstawie których została wówczas ukonstytuowana KRS, nie może samo w sobie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności tego organu ani tym samym wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezawisłości odnośnych sędziów od czynników zewnętrznych.
- 127 Ta właśnie okoliczność odróżnia niniejszą sprawę od spraw, w których wydano wyroki z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982) i z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596). W odróżnieniu bowiem od przepisów ustawowych stanowiących podstawę ukonstytuowania KRS, której uchwały doprowadziły do powołania sędziów, których sytuacja jest rozpatrywana w postępowaniu głównym, przepisy, których dotyczyły sprawy zakończone tymi dwoma wyrokami i na podstawie których zmieniono skład KRS, wzmocniły wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na wybór członków KRS w sposób, który w przekonaniu jednostek mógł wzbudzić uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezależności KRS w kształcie omawianym w tamtych sprawach i jej roli w procesie powoływania sędziów, których owe sprawy dotyczyły, a w konsekwencji co do niezawisłości tych ostatnich i niezależności sądów, w których zasiadają.

- 128 Powyższa konstatacja została potwierdzona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który orzekł, że procedura powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie przepisów rozpatrywanych w sprawach, w których zapadły wyroki przywołane w poprzednim punkcie, znajdowała się pod nadmiernym wpływem władzy ustawodawczej i wykonawczej, co jest per se niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 276).
- 129 Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił konkretnych okoliczności, które mogłyby potwierdzić twierdzenie, że w przekonaniu jednostek istnieją uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności odnośnych sędziów, które wynikałyby z faktu, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawowe stanowiące podstawę ukonstytuowania KRS, która uczestniczyła w postępowaniu prowadzącym do powołania tych sędziów.
- 130 Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do drugiej z sytuacji przywołanych przez sąd odsyłający, o której mowa w pkt 111 niniejszego wyroku, charakteryzującej się tym, że jeden z sędziów zasiadających w sądzie państwa członkowskiego został wybrany jako kandydat do powołania na stanowisko sędziowskie przez organ uważany za ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało wówczas transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu. Z postanowienia odsyłającego nie wynika bowiem, że KRS w kształcie, w jakim funkcjonowała po upadku niedemokratycznego reżimu PRL, nie była niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.
- 131 W tych okolicznościach nie można uznać, że przedstawione w pkt 110 i 111 niniejszego wyroku okoliczności, do których sąd odsyłający odniósł się w pytaniach czwartym i piątym, mogą stanowić naruszenie podstawowych norm znajdujących zastosowanie w dziedzinie powołań sędziowskich w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 122 niniejszego wyroku.
- 132 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytania czwarte i piąte winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu, ponieważ tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów.

W przedmiocie pytań szóstego i siódmego

133 Z uwagi na treść odpowiedzi udzielonych na pytania od pierwszego do piątego nie ma konieczności udzielania odpowiedzi na pytania szóste i siódme.

W przedmiocie kosztów

134 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) [Sprostowany postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2023 r.] Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż sędzia został po raz pierwszy powołany do pełnienia tego urzędu w państwie członkowskim lub po raz kolejny powołany do sądu wyższej instancji na podstawie aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu panującego w tym państwie przed jego przystąpieniem do Unii Europejskiej, w tym także jeżeli podstawą powołania tego sędziego na stanowiska sędziowskie po upadku owego reżimu był między innymi jego staż pracy wypracowany w czasie, gdy reżim ten obowiązywał, lub jeżeli złożył on ślubowanie sędziowskie wyłącznie w momencie, gdy został po raz pierwszy powołany przez organ tego reżimu do pełnienia urzędu sędziego, nie może sama w sobie wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego ani w rezultacie podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym taki sędzia zasiada, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które następnie zostały uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne, albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w ramach którego nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu, ponieważ tego rodzaju nieprawidłowości nie mają takiego charakteru i wagi, by stworzyć rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości

skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów.

Podpisy

Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka z 8.07.2021 r. w sprawie C-132/20 *BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.*, EU:C:2021:557 na stronie Trybunału Sprawiedliwości <http://curia.europa.eu>

Rozdział 5

Wyrok Trybunału (wielka izba) w sprawie C-204/21 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*

5.1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwięźle omówienie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*¹. Towarzyszyć mu będzie krótki komentarz. Artykuł podzielony jest na pięć części. Po otwierającym tekście wstępie, zostaną przybliżone okoliczności sprawy C-204/21 i przebieg postępowania. Następnie zaprezentowane będą zarzuty sformułowane przez Komisję Europejską wraz z ich procesową oceną dokonaną przez TSUE. Każdemu z pięciu zarzutów poświęcono odrębną część opracowania, omawiając je w kolejności procedowania przejętej przez TSUE. Artykuł zamyka podsumowanie.

5.2. Okoliczności sprawy C-204/21 i przebieg postępowania

W 2017 r. w polskim Sądzie Najwyższym (SN) utworzono dwie nowe izby, w postaci Izby Dyscyplinarnej (ID SN) i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W drodze ustawy z 20 grudnia 2019 r. zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym², która weszła w życie w 2020 r. tym dwóm izbom przyznano nowe kompetencje obejmujące w szczególności zezwalanie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie. Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powierzono także wyłączną właściwość do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości sędziego. Ponadto, na podstawie wspomnianej ustawy zakazano Sądowi Najwyższemu, w tym również tej ostatniej izbie, kwestionowania umocowania sądów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa oraz ustalania lub oceniania zgodności z prawem powołania sędziego. Wspomniana ustawa uzupełniła także pojęcie przewinienia dyscyplinar-

¹ EU:C:2023:442.

² Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 190; dalej: ustawa zmieniająca.

nego, jakiego mogli dopuścić się sędziowie. Nowelizowała również inną ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.) poprzez wprowadzenie do niej przepisów analogicznych do tych, które wprowadzono do ustawy o Sądzie Najwyższym. Określono także przepisy odnoszące się do ewentualnego pociągnięcia sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej. Zmienioną ustawą – p.u.s.p. zobowiązano ponadto sędziów, w tym sędziów Sądu Najwyższego, do złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej i członkostwie w partiach politycznych, w tym również w odniesieniu do okresu przed ich powołaniem do pełnienia urzędu, oraz przewidziano publikację tych informacji w postaci elektronicznej. Znaczna część tych nowych przepisów znalazła zastosowanie także do sądów administracyjnych.

W dniu 29 kwietnia 2020 r., uznawszy, że poprzez przyjęcie ustawy zmieniającej Rzeczpospolita Polska uchybiła w różnych obszarach zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych (KPP UE), zasady pierwszeństwa prawa Unii, art. 267 TFUE, a także art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE, art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 RODO³, Komisja skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z 29 czerwca 2020 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii. W dniu 30 października 2020 r. Komisja Europejska (KE) wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że system wprowadzony ustawą zmieniającą narusza przepisy prawa Unii wymienione w poprzednim punkcie. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polskę do podjęcia niezbędnych działań w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

W związku ze wzrostem liczby spraw toczących się przed Izbą Dyscyplinarną dotyczących wniosków o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, pismem z 1 listopada 2020 r. Komisja skierowała do władz polskich szereg pytań, na które władze te odpowiedziały 13 listopada 2020 r. W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując, że poprzez przyznanie, na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwości do rozpoznawania spraw mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Pismem z 30 grudnia 2020 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię Komisji z 30 października 2020 r., kwestionując istnienie zarzucanych jej uchybień. Pismem z 4 stycznia 2021 r. Polska odpowiedziała na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia z 3 grudnia 2020 r., twierdząc, że zarzuty podniesione przez Komisję w tym piśmie również nie są zasadne.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych), Dz.Urz. UE 2016, L 119, s. 1 ze sprost., dalej: RODO.

W dniu 27 stycznia 2021 r. KE skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzupełniającą uzasadnioną opinię, podtrzymując zarzuty, które sformułowała w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych działań w celu zastosowania się do uzupełniającej uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od jej doręczenia. Pismem z 26 lutego 2021 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na wspomnianą uzupełniającą uzasadnioną opinię, kwestionując zarzuty sformułowane przez Komisję w tej opinii. W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść do TSUE skargę, na podstawie art. 258 TFUE, o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE. Postanowieniem z 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R⁴) wiceprezes Trybunału uwzględniła ten wniosek do czasu ogłoszenia wyroku, nakazując zasadniczo Rzeczypospolitej Polskiej zawieszenie zarówno stosowania zakwestionowanych w skardze KE przepisów krajowych, jak i skutków uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 16 sierpnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o uchylenie tego postanowienia. Wniosek ten został oddalony postanowieniem wiceprezesa Trybunału z 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R⁵).

Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 września 2021 r. Komisja złożyła nowy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych mający na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej. Uwzględniając ten wniosek postanowieniem z 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R⁶), wiceprezes Trybunału nakazał Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 euro dziennie od dnia doręczenia tego postanowienia do dnia, w którym to Polska wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału z 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593), lub ewentualnie do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku. Postanowieniem wiceprezesa Trybunału z 21 kwietnia 2023 r., C-204/21 R-RAP⁷, wysokość tej okresowej kary pieniężnej została zmniejszona do 500 000 euro dziennie od dnia podpisania tego postanowienia.

Postanowieniami prezesa Trybunału z 30 września 2021 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii oraz Królestwo Szwecji dopuszczono do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

Podczas rozprawy Rzeczpospolita Polska poinformowała o przyjęciu ustawy z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁸, która weszła w życie 15 lipca 2022 r. i której przedmiotem było w szczegól-

⁴ EU:C:2021:593.

⁵ EU:C:2021:834.

⁶ EU:C:2021:878.

⁷ EU:C:2023:334.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1259.

ności zniesienie Izby Dyscyplinarnej, której dotyczy zarzut czwarty Komisji. Ustawą tą zmieniono również, poprzez jego doprecyzowanie, dotychczasowe brzmienie przepisów krajowych stanowiących przedmiot zarzutów pierwszego i trzeciego KE. W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska podnosiła, że dalsze prowadzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów pierwszego, trzeciego i czwartego nie jest uzasadnione. W tym względzie TSUE uznał jednak, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wystąpienie uchybienia należy oceniać z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii oraz że Trybunał nie może brać pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym. W rozpatrywanej sprawie bezspornym było, że w dniu upływu terminów wyznaczonych przez Komisję w uzasadnionej opinii i uzupełniającej uzasadnionej opinii wszystkie przepisy krajowe zakwestionowane przez tę instytucję w skardze pozostawały w mocy. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że powinien orzec w przedmiocie wszystkich zarzutów podniesionych w ramach skargi KE.

5.3. Żądanie oddalenia skargi

Wszystkie podniesione przez Komisję Europejską zarzuty zostały zakwestionowane przez władze polskie, reprezentowane przez pełnomocników w osobach B. Majczyny, J. Sawickiej, K. Straś i S. Żyrek. Rzeczpospolita Polska wniosła w związku z tym o oddalenie skargi KE. Podstawą argumentacji strony polskiej była próba wykazania braku właściwości TSUE do rozstrzygnięcia sprawy. Władze polskie powoływały się na rozstrzygnięcie krajowego Trybunału Konstytucyjnego J. Przyłębskiej z 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20), w którym TK stwierdził, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE (*„Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”*) w związku z art. 279 TFUE (*„W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”*) jest niezgodny z Konstytucją RP. TK J. Przyłębskiej uznał, że argumentację tę wzmacnia brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 i 2 TUE, z których wynika zasada kompetencji powierzonych jako strukturalna zasada funkcjonowania UE oraz obowiązek poszanowania przez UE tożsamości narodowej państw członkowskich. Zdaniem TK J. Przyłębskiej, w przypadku kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami TK a TSUE, to sąd konstytucyjny powinien posiadać pozycję „sądu ostatniego słowa” w sprawach zasadniczych o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym. Należy jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie TK J. Przyłębskiej w sprawie P 7/20 zostało wydane w pięciosobowym składzie z dublerem J. Piskorskim, zatem zgodnie z tezami orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, zostało ono wydane z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania, przez co TK J. Przyłębskiej nie spełnia cech organu sądowego powołanego ustawą

i nie gwarantuje prawa do rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Władze polskie pominięły orzecznictwo ETPC w swojej argumentacji, co jest refleksem szerszego instrumentalnego podejścia do judykatów ETPC⁹, jak i TSUE, jakie prezentowały tak TK J. Przyłębskiej, jak i poprzedni polski rząd. Dostrzec tu można także przejaw selektywnej, abuzywnej interpretacji zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego w zakresie związanym z kluczowym elementem zasady rządów prawa, jaką jest niezależność sądownictwa¹⁰. Właśnie tak odczytywać należałoby stanowisko władz polskich, zgodnie z którym uwzględnienie zarzutów sformułowanych w skardze przez KE oznaczałoby przekroczenie przez TSUE jego kompetencji (działanie *ultra vires*) i kompetencji UE. Organizacja wymiaru sprawiedliwości mieści się bowiem w kategorii dziedzin regulacyjnych zastrzeżonych do kompetencji państw członkowskich, a nie UE, zatem uwzględnienie skargi KE naruszałoby wyłączną polską kompetencję regulacyjną. Ponadto, godziłoby w, wynikający z art. 4 ust. 2 TUE obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państwa członkowskiego nierozzerwalnie związanej z polskimi podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w duplice rządu polskiego, TSUE zauważył, że kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy w pełni do kompetencji TSUE, w szczególności gdy rozpatruje on skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Trybunał przyznał (pkt 63 wyroku), że wprawdzie organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w szczególności ustanowienie, skład, kompetencje i funkcjonowanie sądów krajowych, a także stanowienie przepisów krajowych regulujących proces powołania sędziów lub norm mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw członkowskich, a nie UE, jednak przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i 19 TUE. TSUE powołał się tu na swoje poprzednie orzecznictwo¹¹. TSUE odwołał się do rozumienia UE jako „wspólnoty wartości” podzielanych przez państwa członkowskie i wymienionych w art. 2 TUE (w tym wartość państwa prawnego). Poszanowanie dla tych wartości wymagane jest tak na etapie starań o przystąpienie do UE, stanowiąc warunek wstępny akcesji, jak i po uzyskaniu statusu państwa członkowskiego. Wartości UE z art. 2 TUE są fundamentem porządku aksjologicznego UE. Na ich podstawie wyprowadzane są następnie w poszczególnych artykułach traktatów, pochodne „zasady” dotyczące różnych dziedzin i zagadnień integracji. TSUE zauważył następnie (pkt 66), że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami opiera się na podstawowym założeniu,

⁹ Zob. E. Łętowska, *Ominous coincidence of dates*, Rule of Law, <https://perma.cc/UXC4-K2SA>

¹⁰ Zob. także A. Dziegielewska, *Mimicry of international law compliance: how the abusive interpretation of international norms serves Poland's illiberal regime*, *Chicago Journal of International Law* 23 (1)/2022, s. 90–102.

¹¹ Zob. m.in. wyrok z 15.07.2021 r., *Komisja przeciwko Polsce* (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 56, 60–62, 95.

że państwa członkowskie dzielą te wspólne wartości. TSUE pominął wprowadzić w tym punkcie odniesienie do fundamentalnego wyroku w sprawie *Achmea*¹², warto go jednak przypomnieć w kontekście rozważań. Zgodnie w tym orzeczeniem TSUE, prawo UE opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w to, że wartości te będą uznawane, a zatem w to, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane. Dokładnie w tym kontekście państwa członkowskie są zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podjąć w tym celu wszelkie środki ogólne lub szczególne, które są odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Jako przyczynek do dyskusji nad charakterem normy z art. 2 TUE, Trybunał zauważył, że art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania. Skoro tak, to poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego.

Art. 19 TUE z kolei jest rozwinięciem i konkretyzacją zawartej w art. 2 TUE wartości państwa prawnego. Zasada skutecznej ochrony prawnej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi także zasadę ogólną prawa Unii wywodzoną z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC, i potwierdzoną w art. 47 KPP UE. Warunkiem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej jest jednak zapewnienia niezależności organów sądowych orzekających w sprawach unijnych. W związku z tym chybiony jest zarzut, że wymogi wynikające z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogą naruszać tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. Względem na tożsamość narodową, nie może, zdaniem TSUE zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wymogów wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt 72). Mimo uznania i poszanowania odrębnych tożsamości narodowych nierozzerwalnie związanych z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich, godzą się one na uznanie koncepcji „państwa prawnego”, „którą to koncepcję dzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały” (pkt 73). Choć państwa dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego,

¹² Wyrok TSUE z 6.03.2018 r., C-284/16, *Slovakische Republik przeciwko Achmea BV*, EU:C:2018:158.

że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania między innymi wymogu niezależności sądów. Są one obowiązane także nie dopuścić do pogorszenia, z punktu widzenia wartości państwa prawnego, swojego ustawodawstwa w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (pkt 74).

W dalszym toku argumentacji, TSUE odwołał się do zasady pierwszeństwa prawa UE, zgodnie z którą fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. TSUE przypomniał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 KPP UE, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymogu, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy. Przepis ten wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich przepisów, orzecznictwa lub praktyki krajowej sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii (pkt 78).

TSUE sięgnął także do argumentu z zakresu autonomii proceduralnej, stwierdzając, że tylko on posiada wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa UE, to do niego należy sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, w związku z czym ów zakres nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różni się od wykładni Trybunału. W związku z tym w razie potrzeby do odnośnego sądu krajowego należy dokonanie zmiany własnego orzecznictwa, które byłoby niezgodne z prawem Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał (pkt 79).

Podsumowując poczynione ustalenia, TSUE stwierdził, że wbrew argumentom Rzeczypospolitej Polskiej, ani zasady wyrażone w art. 4 ust. 1 i 2 oraz w art. 5 ust. 1 TUE, ani orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego, nie mogą stać na przeszkodzie temu, aby przepisy krajowe zakwestionowane przez KE w ramach jej skargi mogły być przedmiotem kontroli Trybunału, w szczególności w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii.

5.4. Zarzuty Komisji Europejskiej

Skarga Komisji Europejskiej obejmowała pięć zarzutów. KE wniosła do TSUE o stwierdzenie, że:

- 1) przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹³, w brzmieniu nada-

¹³ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070.

nym ustawą z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.), ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁴, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁵, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (p.u.s.a.)¹⁶ w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wymogów UE dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, RP uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKP, oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.

- 2) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujące do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, RP uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 3) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o SN w zmienionym brzmieniu, pozwalające na zakwalifikowanie jako „przewinienie dyscyplinarne” badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, RP uchybiła jej zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE, jak również z art. 267 TFUE.
- 4) powierzając ID SN której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, RP uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 5) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o SN w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, RP uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 190.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.

5.4.1. Zarzut czwarty

TSUE w pierwszej kolejności rozpoznał czwarty z zarzutów przedstawionych w skardze przez KE. Był to jedyny zarzut związany wyłącznie z domniemanym naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Komisja wnosila w jego ramach o stwierdzenie przez TSUE, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej SN, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku, RP uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zdaniem KE rozwiązanie takie mogło wywierać wpływ na niezawisłość sędziowską. KE powołała się na wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., w sprawie A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18¹⁷), a także wyrok polskiego SN z 5 grudnia 2019 r.¹⁸ oraz postanowienia SN z 15 stycznia 2020 r.¹⁹. W opinii KE, całościowa ocena dotycząca w szczególności kontekstu i warunków, w jakich ID SN została utworzona, jej składu, trybu powoływania jej członków oraz udziału w tym procesie KRS w nowym składzie, a także innych określonych cech tej izby oraz szczególnych kompetencji, które zostały jej powierzone, może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności wspomnianej izby.

KE twierdziła, że art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o SN z uwagi na przyznanie w nim Izbie Dyscyplinarnej kompetencji, po pierwsze, do zezwalania na pociągnięcie sędziów lub asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, a także na ich ewentualne zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie oraz do decydowania w takich przypadkach o ich zawieszeniu i obniżeniu ich wynagrodzenia, jak również, po drugie, do rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych lub z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – nie gwarantuje niezależności i bezstronności tych sędziów, zwłaszcza w razie nieuzasadnionych nacisków z zewnątrz, ani tym samym prawa jednostek do skutecznego środka prawnego w dziedzinach objętych prawem Unii. Potwierdzeniem tej konkluzji był dla KE wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., *Komisja przeciwko Polsce*, sprawa C-791/19²⁰ oraz wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, sprawa 43447/19²¹. W wyroku w sprawie C-791/19 TSUE zajmował się kwestią niezależności sędziowskiej w kontekście środków krajowych ustanawiających system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Nie była to pierwsza „polska” sprawa przed TSUE dotycząca różnych aspektów tego zagadnienia. Już

¹⁷ EU:C:2019:982.

¹⁸ III PO 7/18.

¹⁹ III PO 8/18 i III PO 9/18.

²⁰ EU:C:2021:596

²¹ CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

w wyroku w sprawie C-216/18 PPU²², TSUE stwierdził, że wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście TSUE wskazał w wyroku w sprawie C-791/19, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP UE, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej (pkt 67).

W ocenie rządu polskiego przedstawionej w odpowiedzi na skargę, zarówno procedura powoływania członków ID SN, jak i inne gwarancje, jakimi są oni chronieni po powołaniu, pozwalały na zagwarantowanie niezależności tej izby. Odnosząc się do udziału w procedurze nominacyjnej nowej KRS, rząd polski argumentował, że udział władzy ustawodawczej w powoływaniu członków KRS przyczynia się do zwiększenia legitymacji demokratycznej KRS, a co więcej, ten nowy skład pozwala na zapewnienie większej reprezentatywności polskiego wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, zdaniem władz polskich, członkowie ID SN po ich powołaniu korzystają z gwarancji związanych w szczególności z faktem powołania sędziów na czas nieoznaczony, z ich nieusuwalnością, z objęciem ich immunitetem, z obowiązkiem zachowania przez nich apolityczności, a także z daleko posuniętym zakazem podejmowania przez nich dodatkowego zatrudnienia oraz szczególnie wysokim wynagrodzeniem.

Swoją ocenę przedstawionego zarzutu TSUE rozpoczął od przypomnienia, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, w szczególności poprzez zagwarantowanie, by organy powołane jako sądy do orzekania w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa spełniały wymogi pozwalające zapewnić takie poszanowanie, w tym wymóg związany z niezawisłością i bezstronnością tych organów. Dotyczyło to także ID SN, która mogła rozpatrywać kwestie związane ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii jako „sąd” objęty art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w związku z czym musiała spełniać wymogi skutecznej ochrony prawnej. TSUE odwołał się w tym zakresie szerzej do swoich wywodów zawartych w wyroku z 15 lipca 2021 r., Komisja przeciwko Polsce, sprawa C-791/19. Dotyczyły one gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej w zakresie składu organu sądowego, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania. Trybunał przypomniał, że ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Spośród imperatywnych elementów składających się na pojęcie „sądu”, autonomicznego poję-

²² Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586.

cia prawa UE²³, podstawowe znaczenie ma, w świetle orzecznictwa TSUE i art. 47 KPP UE, niezawisłość i bezstronność. Jest to warunek *sine qua non* efektywnej ochrony sądowej. W odniesieniu do wymogu niezawisłości sądów, TSUE przypomina, że jest on integralnym elementem sądenia i obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (pkt 63 wyroku w sprawie C-216/18 PPU²⁴). Z kolei aspekt wewnętrzny łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów związanych z przedmiotem tego sporu²⁵. W pierwszym, zewnętrznym aspekcie, normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym (pkt 94 wyroku w sprawie C-204/21). Warto zauważyć, że w swoim uprzednim orzecznictwie TSUE ustanowił także test bezstronności stosowany przy ocenie organów sądowych. Sąd powinien być obiektywnie bezstronny, to znaczy, że powinien zapewnić dostateczne gwarancje, by wykluczyć w tym względzie wszelkie uzasadnione wątpliwości²⁶.

W świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konieczne jest, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przewidywał niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie ustanowienie przepisów, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przepisów, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP UE, w tym prawo do obrony, oraz przepisów, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, stanowi podstawową gwarancję służącą zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości (pkt 95 wyroku). Tego rodzaju przepisy gwarancyjne powinny obowiązywać także

²³ Wyrok TSUE z 10 listopada 2016 r., C-452/16 PPU, *Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi*, EU:C:2016:858, pkt 52. TSUE zauważył także w tym wyroku, że termin „organ sądowy”, nie oznacza wyłącznie sędziów lub sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować, w szerszym sensie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ramach danego porządku prawnego (pkt 33).

²⁴ Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r. sprawa C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586.

²⁵ Wyrok TSUE z 31 stycznia 2013 r., C-175/11, *H. I. D. i B. A. przeciwko Refugee Applications Commissioner i inni*, EU:C:2013:45, pkt 96.

²⁶ Wyrok TSUE z 1 lipca 2008 r., C-341/06 P, *Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i innym*, EU:C:2008:375, pkt 54.

w odniesieniu do uchylania sędziom immunitetu w sprawach karnych²⁷. Dalsza część wywodów TSUE w odniesieniu do rozpatrywanego zarzutu koncentrowała na analizie spełniania przez RP tych gwarancji. Trybunał zauważył, że „z pewnością” w przypadku przepisów takich jak te, których stosowanie lub kontrolę powierzono ID SN w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim takie stosowanie może prowadzić do zezwolenia na pociągnięcie danych sędziów do odpowiedzialności karnej, na ich zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie, a także na zawieszenie ich w czynnościach służbowych i obniżenie ich wynagrodzenia, może mieć to poważne konsekwencje zarówno dla przebiegu kariery zawodowej sędziów, jak i dla ich warunków życia (pkt 97 wyroku). Dotyczy to także orzeczeń dotyczących istotnych, mających zastosowanie do tych sędziów, aspektów systemów prawa pracy lub zabezpieczenia społecznego takich jak ich prawa w zakresie uposażenia, urlopów lub ochrony socjalnej, lub też ewentualne wcześniejsze przejście w stan spoczynku, między innymi ze względów zdrowotnych (pkt 98 wyroku). W takich sytuacjach porządek prawny państwa powinien zawierać gwarancje właściwe do tego, by uniknąć wszelkiego ryzyka wykorzystywania takich przepisów lub orzeczeń do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych lub jako instrumentu nacisku i zastraszania sędziów, które mogą w szczególności spowodować brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i prowadzić do podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. Fundamentalne znaczenie, dla uniknięcia takiego ryzyka ma powierzenie wydawania i kontroli orzeczeń w ww. kwestiach niezależnemu organowi sądowemu.

Sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów. TSUE nie badał tu szerzej kwestii niezależności ID SN. Odwołał się natomiast do ustaleń poczynionych w wyroku w sprawie C-791/19. TSUE stwierdził w nim, że – rozpatrywane łącznie – szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym²⁸. Warto zauważyć, że także orzecznictwo ETPC potwier-

²⁷ Wyrok TSUE z 18.5.2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 213.

²⁸ Zob. także L.D. Spieker, *The conflict over the Polish disciplinary regime for judges: an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland: case C-791/19, Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges)*, *Common Market Law Review* 2022, vol. 59(3), s. 777–812.

dza, że kontrola sądowa powinna być dostosowana do dyscyplinarnego charakteru rozpatrywanych orzeczeń. Kiedy państwo wszczyna postępowanie w takiej sprawie, stawką jest bowiem publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej, przy czym w demokratycznym państwie zaufanie to jest gwarantem samego istnienia państwa prawnego²⁹.

Reasumując swój wywód, TSUE uwzględnił zarzut czwarty związany z naruszeniem przez RP art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

5.4.2. Zarzut trzeci

Po uwzględnieniu zarzutu czwartego, TSUE skupił się na analizie trzeciego z zarzutów przedstawionych przez KE. Dotyczył on naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE oraz art. 267 TFUE. TSUE zauważył, że zarzut ten faktycznie składa się z dwóch części. W części pierwszej zarzutu trzeciego KE kwestionowała zgodność z prawem UE przepisów art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o SN oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p, które uznawały za przewinienia dyscyplinarne sędziów SN i sędziów sądów powszechnych, po pierwsze, działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości, a po drugie, działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te w zmienionym brzmieniu miały zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych. W drugiej części zarzutu trzeciego KE podnosiła, że wprowadzenie w art. 72 § 1 pkt 1 ustawy SN przewinienia dyscyplinarnego w postaci „oczywistej i rażącej” obrazy przepisów prawa budziło te same zastrzeżenia co zastrzeżenia sformułowane przez nią w kontekście skargi w sprawie C-791/19. Tak niedookreślone sformułowanie przewinienia, w dodatku w kontekście nasilenia aktywności w zakresie działań dyscyplinarnych wobec sędziów i zwiększenia wpływu egzekutywy na działalność organów systemu dyscyplinarnego, stwarzało bowiem ryzyko, że art. 72 § 1 pkt 1 zostanie wykorzystany do kontroli politycznej i sparaliżowania działalności orzeczniczej sędziów SN.

KE twierdziła, że kwestionowane polskie przepisy naruszały art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE w zakresie, w jakim miały one na celu uniemożliwienie wszystkim odnośnym sędziom, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych mogących obejmować nawet złożenie z urzędu, przeprowadzania oceny w odniesieniu do kwestii, czy w sprawach dotyczących praw indywidualnych wywodzonych z prawa Unii można zagwarantować prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy lub czy prawo to nie zostało naruszone. Wątpliwości budziło także użycie ocennych, nieostrych zwrotów w konstrukcji przepisów. Przewinienie dyscyplinarne powinno być bowiem zawsze określone w sposób jasny i precyzyjny, zaś sformu-

²⁹ Zob. Wyrok ETPC z 6.11.2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196; wyrok ETPC z 9.03.2021 r. w sprawie *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97.

mułowanie „mogący uniemożliwić” lub „istotnie utrudnić” funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 72 § 1 pkt 2 ustawy o SN i w art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. nie spełniało takiego wymogu. Co więcej, tego rodzaju sformułowania pozwalają na stwierdzenia przewinienia, w przypadku gdy zamiast przekazać wnioski o wyłączenie sędziego do rozpoznania przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jak tego wymagał art. 26 § 2 ustawy o SN, organ sądowy samodzielnie przeprowadziłby badanie, czy dany sędzia jest niezawisły, i w oparciu o orzecznictwo TSUE doszedł do wniosku, że tak nie jest. Podobna sytuacja miałaby miejsce, gdyby sąd krajowy odstąpił od stosowania przepisu krajowego przyznającego innemu organowi właściwość do orzekania ze względu na brak jego niezawisłości, albo przekazał daną sprawę innemu sądowi zapewniającemu takie gwarancje niezawisłości. Takie czynności sądowe można by bowiem uznać za działanie lub zaniechanie mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu zakwestionowanych przepisów krajowych. W kategoriach przewinienia dyscyplinarnego mieściłoby się także podważanie aktu nominacyjnego na stanowisko sędziego, oraz, szerzej, wszelka negatywna ocena co do prawidłowości procedury powołania sędziego w celu sprawdzenia, czy spełniony został wymóg prawa UE dotyczący sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. KE zwracała uwagę, że nowe przewinienia dyscyplinarne dotyczyły treści orzeczeń sądowych, podczas gdy wymóg niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie temu, by stosowany wobec sędziów system odpowiedzialności dyscyplinarnej był wykorzystywany do politycznej kontroli takiej treści. Ponadto, KE podnosiła, że kwestionowane przepisy krajowe, naruszały również art. 267 TFUE, bowiem w świetle brzmienia tych przepisów krajowych sam fakt zawieszenia przez sąd krajowy toczącego się postępowania i skierowania do TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni wynikających z prawa Unii wymogów związanych z prawem do skutecznej ochrony sądowej, na przykład ze względu na wątpliwości, jakie sąd ten ma co do zgodności z tymi wymogami właściwości przyznanej sądowi krajowemu lub kompetencji przyznanej organowi konstytucyjnemu takiemu jak KRS, lub warunków, w jakich nastąpiło powołanie sędziego, może zostać uznany za przewinienie dyscyplinarne.

Rząd polski bronił się przed zarzutami KE, twierdząc, że Komisja nie wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu i że formułuje ona w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów krajowych zwykle domniemania, interpretując je niezgodnie z ich brzmieniem i celem, bez odniesienia się przy tym w jakikolwiek sposób do praktyki polskiej administracji lub polskich sądów, która mogłaby poprzeć tę interpretację.

Przystępując do rozpatrzenia zarzutu, Trybunał przypominał, że chociaż ustanowienie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów należy do kompetencji państw członkowskich, to jednak przy wykonywaniu tej kompetencji każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przestrzegania prawa UE. RP jest zatem zobowiązana do zapewnienia, by ustanowiony przez nią system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów krajowych był odpowiedni dla zachowania niezależności sądów, które mają orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii,

w celu zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawnej, której wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. TSUE zauważył, że wprawdzie ochrona niezawisłości sędziowskiej nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego, jednak dla zachowania tej niezawisłości i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć swoim prawnie uzasadnionym celom i mógłby zostać wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych, konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych. W tym celu jest kwestią zasadniczą, żeby zostały ustanowione normy, które definiują w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej danych sędziów.

TSUE przypomniał, że każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, przy czym badanie to jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki. Sąd krajowy powinien móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu postanowień art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP UE. Sytuacje, gdyby sąd krajowy wykonywał taką kontrolę, czyli wywiązuje się ze spoczywających na nim na mocy traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności przepisom takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, z definicji nie mogą stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie, gdyż w przeciwnym wypadku dochodzi *ipso facto* do naruszenia postanowień prawa Unii. Kwestionowane przepisy polskie stwarzają zaś ryzyko ich wykładni w sposób umożliwiający wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności przewidzianych w tym systemie kar, w celu uniemożliwienia odnośnym sądom krajowym dokonania określonych ustaleń lub ocen, których wymagają od nich postanowienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, i w ten sposób wpłynięcia na orzeczenia, które zostaną przez te sądy wydane, z naruszeniem tym samym niezawisłości sędziów wchodzących w skład tych sądów.

W ocenie TSUE zasadne jest także uznanie ryzyka naruszenia art. 267 TFUE, gdyż sędziowie sądów powszechnych, sądów administracyjnych lub Sądu Najwyższego, którzy wystąpiliby do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni wymogów związanych z niezawisłością i bezstronnością sądów oraz z pojęciem „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, wypływających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, są – z samego faktu sformuło-

wania takich pytań i wyrażenia wątpliwości leżących u ich podstaw – narażeni na zarzut dopuszczenia się przewinień przewidzianych w zakwestionowanych przepisach polskich. Są one bowiem, sformułowane w sposób tak szeroki i nieprecyzyjny, że nie pozwalają wykluczyć, iż takie wątpliwości i pytania zostaną poczytane za „kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” lub za przyczynienie się do „istotnego utrudnienia funkcjonowania organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu tych przepisów. TSUE przypomniał w tym kontekście, że zgodnie z jego orzecznictwem, art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawieszanej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią przepisów prawa Unii niezbędną do rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Przepis prawa krajowego nie może także stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia, względnie wywiązaniu się z tego obowiązku, które stanowią w istocie nieodłączne elementy ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem oraz są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądom krajowym na mocy tego postanowienia. Zaś przepis prawa krajowego, który może skutkować w szczególności tym, że sędzia krajowy będzie wolał powstrzymać się od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, narusza prerogatywy przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i w konsekwencji wpływa na skuteczność systemu współpracy sądowej. Nie są w związku z tym dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Sama bowiem perspektywa wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia z odesłaniem lub podjęcia decyzji o jego podtrzymaniu może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia do występowania z pytaniami prejudycjalnymi. Konkludując ten wątek rozważań, TSUE stwierdził, że przepisy art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o SN oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. naruszają zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE, jak i art. 267 TFUE, wobec czego uwzględnił pierwszą część zarzutu trzeciego Komisji.

Przechodząc do analizy drugiej części zarzutu trzeciego, TSUE odnotował, że przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o SN, który ustanawia jako przewinienie dyscyplinarne, którego mogą dopuścić się sędziowie Sądu Najwyższego, „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa”, przejmuje w tym względzie sformułowanie identyczne ze sformulowaniem zawartym już w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p., które również kwalifikowało takie naruszenie jako przewinienie dyscyplinarne, którego mogą dopuścić się sędziowie sądów powszechnych. Tymczasem, w wyroku w sprawie C-791/19, TSUE orzekł w odniesieniu do normy wyrażonej w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p., że w szczególnym kontekście reform, które miały wpływ na polskie sądownictwo i system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, definicja „przewinienia dyscyplinarnego” zawarta w tym przepisie nie pozwala uniknąć ryzyka, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celach wywierania

nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, i wywoływania u nich efektu mrożącego, co może wpłynąć na treść wydawanych przez nich orzeczeń. Uznał w związku z tym (pkt 157 wyroku w sprawie C-791/19), że art. 107 § 1 pkt 1 godzi w niezawisłość sędziów sądów powszechnych z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W tych okolicznościach z powodów zasadniczo identycznych z tymi, które zostały przedstawione w wyroku w sprawie C-791/19, TSUE stwierdził, iż art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o SN również narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ten przepis krajowy godzi bowiem w niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego – którzy są również powołani do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii – ponieważ ów przepis krajowy nie pozwala zapobiec wykorzystywaniu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej mającego zastosowanie do tych sędziów do wywołania nacisków i efektu mrożącego mogących wpłynąć na treść ich orzeczeń, w szczególności orzeczeń dotyczących wymogów wynikających z prawa do skutecznej ochrony sądowej związanych z istnieniem niezawisłych i bezstronnych sądów ustanowionych uprzednio na mocy ustawy. Z podobnych powodów zasadniczo identycznych z tymi, które zostały wskazane w wyroku w sprawie C-791/19, TSUE uznał, że RP uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 TFUE.

Ostatecznie, także druga część zarzutu trzeciego została uznana za zasadną i uwzględniona w całości.

5.4.3. Zarzut pierwszy

Po rozpoznaniu zarzutów czwartego i trzeciego, TSUE zajął się pierwszym z zarzutów podniesionych przez KE. Podobnie jak zarzut trzeci, także zarzut pierwszy dotyczył naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE oraz art. 267 TFUE, przy czym różnił go od zarzutu trzeciego fakt, że miał ponadto na celu stwierdzenie naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii.

Zdaniem skarżącej KE, polskie przepisy (art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p., art. 26 § 3, art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o SN oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a., art. 55 § 4 p.u.s.p., art. 8 ustawy zmieniającej) miały na celu zakazanie sądom krajowym badania, czy prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w sprawach dotyczących praw indywidualnych wywodzonych przez nie z prawa Unii może być zagwarantowane lub nie zostało naruszone, poprzez dokonanie kontroli, czy ich własny skład lub skład innego sądu, na przykład skład orzekający w niższej instancji, spełnia wymogi właściwe dla zapewnienia takiej gwarancji. Przeprowadzenie takiej kontroli powinno bowiem być możliwe w zakresie prawidłowości procesu powołania sędziów wchodzących w skład danych sądów lub umożliwiać ocenę umocowania tych sądów i orzekających w nich sędziów, czego udaremnienie stanowi cel zakwestionowanych przepisów krajowych. W przypadku ustalenia naruszenia podstawowego prawa jednostek do skutecznego środka prawnego zasada pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii wymaga ponadto, aby, gdy jest to konieczne, odstąpić od stosowania danych przepisów prawa krajowego.

Broniąc się przed zarzutem, rząd polski podnosił, że KE nie wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, gdyż niczym nie poparła swoich twierdzeń dotyczących ewentualnych naruszeń art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii. W każdym wypadku kwestionowane przepisy krajowe nie dotyczą kwestii występowania przez sądy krajowe z pytaniami prejudycjalnymi ani nie odnoszą się do kwestii kolizyjnych między normami, w ramach których ta zasada mogłaby znajdować zastosowanie. Komisja miała ponadto nie wyjaśnić, w jaki sposób jeden z zaskarżonych przepisów krajowych, a mianowicie art. 26 § 3 ustawy o SN miałyby naruszać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE. Zdaniem władz RP ciężący na sędziu krajowym obowiązek zbadania poszanowania wymaganych na ich podstawie gwarancji w celu upewnienia się, że nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego nie naruszyły w danej sprawie prawa strony do sądu ustanowionego na mocy ustawy, nie oznaczał przyznania każdej jednostce prawa do żądania pozbawienia sędziego urzędu i każdemu sądowi krajowemu właściwości do kwestionowania w dowolnej procedurze i bez podstawy prawnej aktu powołania sędziego i trwałości jego skutków. Każda odmienna wykładnia prowadziłaby, zdaniem władz RP, do naruszenia zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów.

Rozpatrując dopuszczalność zarzutu, TSUE uznał, że był on niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczył podnoszonego naruszenia art. 267 TFUE, natomiast w pozostałym zakresie uznał zarzut za dopuszczalny. Podstawę dla takiego ustalenia stanowiło stwierdzenie, że skarga KE w zakresie zarzutu pierwszego związanym z naruszeniem art. 267 TFUE nie spełnia wymogów, tj. nie przedstawia zarzutu w sposób spójny i precyzyjny, tak aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia. TSUE odnotował tymczasem, że o ile art. 267 TFUE został wymieniony w szczególności w *petitum* skargi dotyczącym zarzutu pierwszego, o tyle rozważania poświęcone przedstawieniu tego zarzutu w skardze i związanej z nim argumentacji Komisji nie zawierały najmniejszej wzmianki na temat tego artykułu i jego ewentualnego naruszenia ani *a fortiori* jakiegokolwiek wyjaśnienia co do powodów, dla których kwestionowane w ramach tego zarzutu przepisy krajowe miałyby naruszać wspomniany artykuł.

Wывód TSUE rozpoczynający ocenę TSUE dotyczącą zarzutu pierwszego rozpoczął się od stwierdzenia, że sformułowania charakteryzujące przepisy krajowe, nie pozwalały uznać – wbrew temu, co utrzymywała RP – że ustanowione w ten sposób zakazy dotyczyły wyłącznie czynności orzeczniczych, których przedmiotem było rozstrzygnięcie o samej ważności aktu powołania sędziego. Kwestionowane przepisy polskie zakazywały bowiem nie tylko „ustalania”, ale również „oceny” z punktu widzenia „zgodności z prawem” zarówno samego „powołania”, jak i wynikającego z tego powołania „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Ponadto, przepisy te zakazywały w sposób jeszcze bardziej ogólny „kwestionowania” „umocowania” „sądów” lub „konstytucyjnych organów państwowych

oraz organów kontroli i ochrony prawa”. Takie sformułowania, ze względu na ich stosunkowo szeroki i nieprecyzyjny charakter, mogły, zdaniem TSUE, doprowadzić do tego, że ustanowionym w ten sposób zakazom będzie podlegał, z uwagi na ich treść lub skutki, szeroki wachlarz aktów lub czynności sądów powszechnych, sądów administracyjnych, SN lub ich organów. Ponadto, sformułowania użyte w ten sposób przez polskiego ustawodawcę były ściśle związane z szeregiem podnoszonych przez różne polskie sądy kwestii dotyczących zgodności rozmaitych zmian ustawodawczych, którym została poddana organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, z prawem Unii, a w szczególności zgodności tych zmian z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 KPP UE. Ponieważ sądy krajowe mogą być zmuszone na podstawie prawa Unii, do wypowiedzenia się w przedmiocie zdolności organu takiego jak ID SN do orzekania w sprawach objętych prawem UE, z uwzględnieniem w szczególności warunków, w jakich doszło do powołania jej członków, a po drugie, do zbadania niezależności KRS i w przypadku braku takiej niezależności, do wypowiedzenia się w przedmiocie konsekwencji, które wiążą się z udziałem tego organu w procesie powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej, stąd czyniąc to, sądy krajowe, odpowiedzialne za stosowanie w ramach swoich kompetencji przepisów prawa Unii, mogłyby być zobowiązane do dokonania czynności, które można by uznać za „kwestionowanie” „umocowania sądów”, takich jak Izba Dyscyplinarna, lub KRS. TSUE konkludował, że polskie przepisy art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p., art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o SN oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE.

W odniesieniu do art. 55 § 4 p.u.s.p. oraz art. 8 ustawy zmieniającej, TSUE przypominał wyrok w sprawach połączonych (od C-748/19 do C-754/19³⁰), w którym orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z takiego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony. Ponadto, w wyroku w sprawie C-791/19 TSUE stwierdził, że przyznając Prezesowi Izby Dyscyplinarnej takie uprawnienia dyskrecyjne, a tym samym nie zapewniając, by sprawy dyscyplinarne rozpatrywał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”, RP uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Dlatego, też, Trybunał uznał, że art. 55 § 4 p.u.s.p., oraz art. 8 ustawy zmieniającej naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE.

Związęłe w odniesieniu do ocenianego zarzutu okazały się wywody TSUE dotyczące zasady pierwszeństwa prawa UE. Obejmują one cztery punkty wyroku (228–231) i sprowadzają się do przypomnienia ugruntowanej orzecznictwo tezy, iż zasada ta

³⁰ Wyrok TSUE z 16.11.2021 r., *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.* (od C-748/19 do C-754/19), EU:C:2021:931.

zobowiązuje sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, do zapewnienia pełnej skuteczności wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze. W szczególności powinien on odstąpić od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene. Taki skutek bezpośredni ma zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i art. 47 KPP UE³¹. W związku z tym, w zakresie w jakim kwestionowane przepisy polskie, są w stanie, z powodu samych ustanowionych w nich zakazów, stanowić przeszkodę dla odstąpienia przez odnośne sądy polskie od stosowania określonych przepisów uznanych za sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii, mogą one również naruszać zasadę pierwszeństwa tego prawa. Biorąc to pod uwagę, TSUE uwzględnił zarzut pierwszy w zakresie, w jakim dotyczył on naruszeń art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.

5.4.4. Zarzut drugi

W czwartej kolejności, Trybunał rozpoznał zarzut drugi. KE podnosiła, że kwestie dotyczące niezależności sądu lub niezawisłości sędziego są „kwestiami horyzontalnymi”, które każdy sąd krajowy rozpatrujący sprawę objętą prawem Unii ma obowiązek zbadać w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, w tym *in limine litis* i gdy orzeka w pierwszej instancji, oraz w odniesieniu do których powinien mieć możliwość zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE i odstąpienia następnie w razie potrzeby, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, od stosowania wszelkich przepisów krajowych sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał. Takie kwestie nie stanowią specyficznych kwestii prawnych w konkretnej dziedzinie prawa, które z tego względu mogłyby należeć do wyłącznej właściwości wyspecjalizowanego potencjalnie sądu. Zdaniem Komisji Rzeczpospolita Polska uchybiła zatem zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wspomnianych postanowień prawa Unii i zasady pierwszeństwa tego prawa, po pierwsze, poprzez przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie art. 26 § 2 ustawy o SN wyłącznej właściwości do orzekania w kwestiach dotyczących wyłączenia sędziego i oznaczenia sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, i zobowiązanie sądu rozpoznającego sprawę, w której pojawiły się takie kwestie, do przekazania ich tej izbie, nawet jeśli izba ta nie jest właściwa do rozpoznania danej sprawy co do istoty.

Odpowiadając na skargę KE, władze polskie wskazały, że KE błędnie zinterpretowała wyrok TSUE w sprawie *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądow-*

³¹ Zob. Wyrok TSUE z 29.07.2019 r., *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56.

nictwa, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Z wyroku tego wynikać miało bowiem jedynie, że jeżeli jedna ze stron twierdzi, iż rozpoznanie jej sprawy przez sąd posiadający zwykle właściwość pociągałoby za sobą naruszenie jej praw wynikających z art. 47 KPP UE, sąd rozpatrujący sprawę mógłby wówczas orzec w przedmiocie takiego zarzutu i jeśli jest on zasadny, przekazać sprawę innemu sądowi, który zapewniłby wymagane gwarancje niezawisłości i który byłby właściwy na mocy ustawy w braku przepisów zastrzegających właściwość dla sądu, który nie zapewnia takich gwarancji. Z omawianego wyroku nie wynikało natomiast, zdaniem władz RP, że wszystkie sądy krajowe są uprawnione do rozpoznawania tego rodzaju spraw, gdyż w wyroku tym, TSUE Trybunał wykreował dla odnośnych sądów odsyłających nie kompetencję do dokonywania czynności bez podstawy prawnej, lecz uprawnienie do przekazywania danych spraw innemu sądowi, którego właściwość wynika z aktu parlamentu. Władze RP uznały także, że kwestionowane przepisy polskie nie ograniczały uprawnienia polskich sądów do zwracania się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w zakresie, w jakim działały one w ramach swojej właściwości miejscowej i rzeczowej. Podnosiły ponadto, że KE nie wskazała uzasadnienia zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, a kwestionowane przepisy krajowe nie dotyczą kolizji norm, w których przypadku zasada ta miałaby być stosowana.

TSUE na wstępie uznał zasadność części podnoszonej przez RP argumentacji dotyczącej dopuszczalności zarzutu drugiego. Przypominał, że w trybie art. 258 TFUE, uzasadniona opinia oraz skarga Komisji muszą opierać się na tych samych zarzutach co wezwanie do usunięcia uchybienia inicjujące postępowanie poprzedzające wniesienie skargi. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie, jak podnosiła RP, ani na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, ani w skardze wszczynającej postępowanie Komisja nie twierdziła, iż przepisy krajowe, które kwestionuje w ramach zarzutu drugiego, naruszają prawo Unii ze względu na skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której te przepisy krajowe przyznają wyłączną właściwość, a w szczególności ze względu na ewentualny brak bezstronności – zważywszy na sposób powoływania jej członków – który mógłby mieć wpływ na wykonywanie owej właściwości przez tę izbę, mimo że Komisja wiedziała o tym składzie i sposobie powoływania. Przedstawiając takie rozważania dopiero na etapie repliki, Komisja podnosiła zatem nowe argumenty, które mogły w istotny sposób zmienić zakres zarzutu drugiego, tak jak był on sformułowany w skardze. Argumenty te jednak, zdaniem TSUE, zostały podniesione zbyt późno i z naruszeniem wymogów, były one w związku z tym niedopuszczalne i należało je odrzucić.

Przechodząc do szczegółowych rozważań związanych z zarzutem drugim, TSUE przypominał na wstępie, że o ile podział lub reorganizacja kompetencji jurysdykcyjnych w państwie członkowskim są co do zasady objęte swobodą państw członkowskich zagwarantowaną w art. 4 ust. 2 TUE, o tyle jest tak wyłącznie z zastrzeżeniem, w szczególności, że taki podział lub reorganizacja nie naruszają poszanowania wartości państwa prawnego wyrażonej w art. 2 TUE i wymogów wynikających w tym względzie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w tym wymogów dotyczą-

cych niezawisłości, bezstronności oraz uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy sądów powołanych do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii. O ile zatem do każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie w swoim wewnętrznym porządku prawnym właściwych sądów oraz określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa UE, o tyle jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych praw. W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, nie powinny w szczególności czynić wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, a taki wymóg obowiązuje również w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych do rozpoznawania powództw wytaczanych na podstawie tego prawa. Niedochowanie tego wymogu na tej płaszczyźnie może, podobnie jak brak uwzględnienia go na poziomie definicji zasad postępowania, prowadzić do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej³². Odnosząc powyższe, TSUE stwierdził jednak, że w rozpatrywanej sprawie, KE nie podnosiła w skardze, że skoncentrowanie kompetencji dokonane przez zakwestionowane przepisy krajowe na rzecz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może powodować niedogodności proceduralne, które jako takie mogłyby naruszyć skuteczność praw przyznanych przez porządek prawny Unii poprzez uczynienie wykonywania tych praw przez jednostki praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. Niemniej jednak, reorganizacja i skoncentrowanie kompetencji jurysdykcyjnych, które Komisja poddawała krytyce w zarzucie drugim, dotyczyły niektórych wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE, czyli postanowień o charakterze zarazem konstytucyjnym i proceduralnym, których poszanowanie należy ponadto zapewnić w sposób przekrojowy we wszystkich materialnoprawnych dziedzinach stosowania prawa Unii oraz przed wszystkimi sądami krajowymi rozpatrującymi sprawy z zakresu tych dziedzin.

TSUE podkreślił, że rozważania, odnoszące się do korzyści potencjalnie związanych ze specjalizacją w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, specjalistycznej wiedzy, ograniczenia przeciętnego czasu trwania postępowań czy też jednolitości stosowania prawa, nie mogą przeważać w dyskusji dotyczącej wymogów wynikających z zasady skutecznej ochrony sądowej, których poszanowanie każdy sąd krajowy niezależnie od stopnia lub zakresu jego właściwości rzeczowej powinien z definicji móc zagwarantować na potrzeby konkretnego zawisłego przed nim sporu, w razie konieczności poprzez współpracę z Trybunałem na podstawie art. 267 TFUE. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie należało stwierdzić z jednej strony, że przepisy krajowe, które Komisja kwestionowała w zarzucie drugim, miały na celu zastrzeżenie dla jednego i pojedynczego organu, w tym wypadku dla szczególnej izby Sądu

³² TSUE powołał się tu na podobnie wyroki: z 15.04.2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44–48; z 27.06.2013 r., *Agroconsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 35–37; a także z 24.10.2018 r., *XC i in.*, C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 22, 23.

Najwyższego, zgeneralizowanej kontroli wymogów wynikających z tej zasady dotyczących niezależności wszystkich sądów i niezawisłości wszystkich sędziów zarówno w sądownictwie powszechnym, jak i w sądownictwie administracyjnym, wykluczając możliwość sprawowania takiej kontroli przez jeden z pozostałych sądów w ramach tego sądownictwa, w tym także przez inne izby SN i NSA oraz pozbawiając przez to właściwości sądy krajowe, które dotychczas były właściwe do sprawowania różnego rodzaju kontroli dotyczącej takich wymogów i do bezpośredniego stosowania w tych ramach wniosków płynących z orzecznictwa Trybunału. Zdaniem TSUE nieostre sformułowania użyte w treści art. 26 §§ 4–6 ustawy o SN wydawały się umożliwiać Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przeprowadzenie kontroli *ex post* wszystkich prawomocnych orzeczeń wydanych przez wszystkie pozostałe polskie sądy powszechne i administracyjne, w tym prawomocnych orzeczeń innych izb SN i NSA, za każdym razem, gdy kwestionowana była kwestia statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która brała udział w wydaniu orzeczenia na jakimkolwiek etapie rozpatrywania danej sprawy. Fakt, że ustawodawca krajowy dokonał reorganizacji obowiązujących dotychczas kompetencji jurysdykcyjnych i przyznał jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwość do weryfikacji poszanowania niektórych zasadniczych wymogów wynikających z prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 KPP UE, mimo że konieczność takiej weryfikacji może w zależności od okoliczności pojawić się przed każdym sądem krajowym, w połączeniu z wprowadzeniem zakazów i przewinień dyscyplinarnych mogła przyczynić się do dalszego osłabienia skuteczności kontroli przestrzegania prawa do skutecznej ochrony sądowej – prawa podstawowego, którą prawo UE powierza wszystkim sądom krajowym. Ponadto, uniemożliwiając, bez rozróżnienia, wszystkim innym sądom, niezależnie od ich szczebla i etapu postępowania, na którym orzekają, i nawet wówczas, gdy w danym wypadku zawisłe przed nimi sprawy dotyczą stosowania przepisów materialnych prawa UE, uczynienia niezwłocznie tego, co jest konieczne do zapewnienia poszanowania prawa zainteresowanych jednostek do skutecznej ochrony sądowej poprzez odstąpienie w stosownym wypadku od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z wymogami wynikającymi z tego prawa, przepisy polskie, które KE kwestionowała w ramach zarzutu drugiego, naruszały również zasadę pierwszeństwa prawa Unii. W związku z tym, TSUE uwzględnił zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczył naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP UE, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii.

Odrębnie TSUE odniósł się do naruszenia art. 267 TFUE. Uznał, że sam fakt powierzenia sposobu pojedynczemu organowi, czyli Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wyłącznej właściwości do rozstrzygania niektórych kwestii dotyczących stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE mógł powstrzymać inne sądy, które pozbawiono tym samym wszelkiej wewnętrznej kompetencji do samodzielnego orzekania w przedmiocie tych zagadnień, od wystąpienia w tym względzie do Trybunału w trybie prejudycjalnym, lub przynajmniej je do takiego wystąpienia zniechęcić, co narusza art. 267 TFUE. TSUE odnotował w tym

kontekście, podejmowane przez ówczesne władze polskie nasilone próby zniechęcenia lub powstrzymania sądów krajowych w zakresie zwracania się do Trybunału z pytaniami o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP UE w związku z reformami ustawodawczymi, które miały wpływ na polskie sądownictwo. W związku z tym zdecydował o uwzględnieniu zarzutu drugiego.

5.4.5. Zarzut piąty

Ostatni z rozpatrywanych zarzutów dotyczył naruszenia przez art. 88a p.u.s.p., art. 45 § 3 ustawy o SN i art. 8 § 2 p.u.s.a., art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE oraz art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO. Zdaniem KE w zakresie, w jakim te przepisy krajowe zobowiązywały sędziów różnych sądów, których to dotyczy, do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego ich członkostwa w zrzeszeniu, działalności w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej lub członkostwa w partii politycznej, a także funkcji pełnionych w tych organizacjach, a ponadto wprowadzały obowiązek publikowania takich informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, wymagały one przetwarzania danych osobowych, ponieważ takie informacje dotyczą wyraźnie zidentyfikowanych osób fizycznych w ich sferze prywatnej. Zbieranie i publikowanie tych danych osobowych nie wchodzi w zakres organizacji wymiaru sprawiedliwości, ewentualny związek funkcjonalny między tymi danymi a pełnieniem urzędu sędziego nie pozwala na wyłączenie takich środków z zakresu stosowania RODO. W ocenie Komisji środki te miałyby służyć bowiem wpływaniu na karierę zawodową sędziów i pełnienie przez nich urzędu, a także mogą godzić w ich niezawisłość, mimo że ochrona tej niezawisłości powinna być zagwarantowana na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, gdy sędziowie ci mają stosować prawo Unii i dokonywać jego wykładni.

KE twierdziła, że odnośne dane osobowe należą do kategorii danych wrażliwych podlegających systemowi zakazu i wzmocnionej ochrony ustanowionemu w art. 9 ust. 1 RODO jako dane mogące ujawnić poglądy polityczne lub przekonania światopoglądowe danych sędziów. W związku z tym była zdania, że nawet przy założeniu, iż cele wynikające z uzasadnienia projektu ustawy, który doprowadził do przyjęcia art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, polegające na dążeniu do zachowania neutralności politycznej i bezstronności sędziów, a także zaufaniu co do tej bezstronności oraz ochrony godności sprawowanego urzędu, można uznać za prawnie uzasadnione, to omawiane obowiązki w zakresie składania oświadczeń i publikacji nie są jednak konieczne do osiągnięcia tych celów. Z tego względu wiążące się z tymi obowiązkami ingerencje w prawo zainteresowanych do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych nie pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności i naruszają w ten sposób wymogi wynikające z różnych przepisów prawa UE. Nie są bowiem ściśle ograniczone do tego co konieczne do osiągnięcia tych celów, gdyż cele te mogą być osiągnięte mniej dotkliwymi środkami takimi jak procedura wyłączenia sędziego i procedura udostępniania organom odpowiedzialnym za zapewnienie poszanowania standardów zawodowych lub wyznaczanie członków składów

orzekających informacji dotyczących niektórych rodzajów działalności sędziego poza sprawowaniem urzędu, które mogłyby prowadzić do powstania w ich przypadku konfliktu interesów w danej sprawie. Te mniej inwazyjne środki pozwalają ponadto uniknąć wykorzystywania zebranych w ten sposób informacji w celach innych niż te, które miałyby być w ten sposób realizowane, takich jak wywieranie na sędziów nacisków z zewnątrz mogących godzić w ich niezawisłość lub próba z jednej strony zaszkodzenia ich reputacji zawodowej i podważenia ich autorytetu poprzez podsycanie nieufności społeczeństwa do środowiska sędziowskiego, a z drugiej strony zaszkodzenia ich karierze zawodowej poprzez stworzenie warunków do ich dyskryminowania. Dodatkowo, KE uznała, że przynależność danej osoby do partii politycznej w przeszłości stanowi element jej życia prywatnego sprzed powołania jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i nie ma bezpośredniego wpływu na jej aktualną działalność. Tym samym obowiązkowe oświadczenie i publikacja takich danych osobowych nie są również odpowiednie do osiągnięcia deklarowanych w tym wypadku celów. Przypominają natomiast mechanizm nadzorowania sędziów, którego nagłe wprowadzenie nie jest niczym uzasadnione i nie odpowiada żadnej konkretnej potrzebie, ponieważ apolityczność i bezstronność sędziów były już od dawna zagwarantowane, w szczególności przez art. 178 Konstytucji RP przewidujący tego rodzaju apolityczność, a także przez ślubowanie, zgodnie z którym sędziowie uroczą się ślubując wymierzać sprawiedliwość w pełni bezstronnie, i przez ciążący na nich na mocy art. 66 i 82 p.u.s.p. obowiązek unikania wszystkiego, co mogłoby osłabić zaufanie do ich bezstronności.

Rząd RP podważał argumentację KE twierdząc przede wszystkim, że RODO nie ma zastosowania do omawianego w sprawie przetwarzania danych osobowych ze względu na to, że odbywa się ono w ramach działalności nieobjętej zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, a mianowicie organizacji i sprawowania wymiaru sprawiedliwości, z którymi to sferami odnośne informacje mogą „jak najbardziej mieć związek”, ponieważ dotyczą pełnienia funkcji sędziego. Podnosił również, że nawet gdyby uznać, iż RODO jednak ma zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, uzasadnionym prawnie celem zakwestionowanych przepisów krajowych jest pogłębienie bezstronności i neutralności politycznej sędziów poprzez poinformowanie jednostek o ewentualnym istnieniu powodów dla wyłączenia sędziego, na które mogą się one powołać w danej sprawie, oraz że te przepisy krajowe są, z punktu widzenia osiągnięcia tego celu, proporcjonalne. W tym zakresie władze polskie wskazywały, że byłe członkostwo w partii politycznej, w tym przed dniem 29 grudnia 1989 r. i w historycznym kontekście upolitycznienia sądownictwa, może mieć wpływ na obecną i przyszłą działalność orzeczniczą danego sędziego. Ponadto, KE miała nie przedstawić żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, zgodnie z którymi kwestionowane przepisy krajowe miały szkodzić reputacji zawodowej sędziów i godzić w ich niezawisłość, a także powodować ryzyko dyskryminowania ich na ścieżce kariery zawodowej lub być wykorzystywane do takich celów. W szczególności, zdaniem władz RP przekazanie odnośnych informacji nie wpływało na mandat sędziego ani na przydział spraw

w sądzie, w którym orzekał, ani też nie wpływało na możliwości dalszej kariery sędziego. Udzielenie tych informacji nie wpływało także na niezawisłość sędziego lub jego bezstronność w sprawach, które rozstrzygał, ani nie prowadziło automatycznie do wyłączenia sędziego od orzekania w tych sprawach. Komisja nie przytoczyła ponadto żadnego konkretnego przypadku, w którym takie informacje zostałyby wykorzystane w sugerowany sposób. Rząd RP wskazywał także, że cel, którego realizacją służą zakwestionowane przepisy krajowe, nie mogły zostać osiągnięte za pomocą mniej dotkliwych środków, ponieważ w braku dostępu do odnośnych informacji jednostki nie mogłyby wiedzieć o ewentualnych powodach wyłączenia sędziów mających orzekać w dotyczącej ich sprawie. Dodatkowo RP stała na stanowisku, że odnośne dane nie należą do kategorii danych wskazanych w art. 9 ust. 1 RODO, ponieważ zakwestionowane przepisy krajowe nie miały na celu przekazywania przez sędziego informacji dotyczących jego poglądów politycznych lub przekonań światopoglądowych. Te przepisy krajowe nie zawierały zresztą żadnego wyliczenia rodzajów członkostwa, które należy wskazać, a zatem w każdym konkretnym przypadku należałoby ocenić, czy dany obowiązek złożenia oświadczenia ma zastosowanie, biorąc pod uwagę w szczególności ograniczenia obwarowujące ingerencje w życie prywatne, a w szczególności art. 53 ust. 7 Konstytucji, który zakazuje organom władzy publicznej zobowiązania do ujawnienia swojego „światopoglądu”, przekonań religijnych lub wyznania. W każdym razie z wcześniej przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską względów, państwo to twierdziło, że wspomniane przepisy krajowe spełniały również wymóg proporcjonalności ustanowiony w art. 9 ust. 2 lit. g) RODO. Wreszcie zdaniem RP, Komisja próbowała odwrócić spoczywający na niej ciężar dowodu, sugerując, że to władze polskie muszą przedstawić fakty uzasadniające przyjęcie i proporcjonalność tych przepisów krajowych z tego tylko powodu, że do tej pory nie były one przewidziane w prawie krajowym.

Po poczynieniu uwag wstępnych, TSUE zbadał w pierwszej kolejności kwestię zastosowania w sprawie przepisów RODO. Wyszedł od art. 2 ust. 1 RODO, zgodnie z którym rozporządzenie to stosuje się do przetwarzania danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz innego przetwarzania danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych. W art. 2 ust. 2 lit. a) RODO uściślono jednak, że rozporządzenie to nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych prowadzonego „w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii”. TSUE uznał, że ani fakt, iż informacje będące przedmiotem zakwestionowanych przepisów krajowych dotyczą sędziów, ani okoliczność, że informacje te mogą ewentualnie mieć pewne związki z pełnieniem przez nich urzędu, nie mogą jako takie wyłączyć tych przepisów krajowych z zakresu stosowania RODO. Wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO powodujący niestosowanie systemu ochrony danych osobowych przewidzianego w tym rozporządzeniu powinien bowiem podlegać wykładni ścisłej. Art. 2 ust. 2 lit. a) RODO w świetle motywu 16 i art. 2 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia oraz art. 3 ust. 2 tiret pierwsze dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych oso-

bowych i swobodnego przepływu tych danych³³, należy uznać za mający jedynie na celu wyłączenie z zakresu stosowania RODO przetwarzania danych osobowych dokonywanego przez organy państwowe w ramach działalności związanej z ochroną bezpieczeństwa narodowego lub działalności, która może zostać zaliczona do tej samej kategorii, wobec czego sam fakt, iż dana działalność jest właściwa państwu lub organowi publicznemu, nie wystarcza, aby wyjątek ten mógł być automatycznie stosowany do takiej działalności. Działalność, której celem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, a o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, obejmuje w szczególności działalność mającą na celu ochronę podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa. Tymczasem, o ile zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a w szczególności ustanowienie przepisów mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw, o tyle operacji regulowanych przez przepisy krajowe kwestionowane przez Komisję w ramach zarzutu piątego nie można uznać za związane z działalnością nieobjętą zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, taką jak działalność mająca na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego. Ponadto, z motywu 20 RODO wyraźnie wynika, że rozporządzenie to ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem pewnych doprecyzowań przewidzianych lub dozwolonych na mocy tego rozporządzenia, w przypadku gdy takie sądy lub inne organy wymiaru sprawiedliwości wykonują swoje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem, o ile zakwestionowane w sprawie przepisy krajowe przewidywały, iż operacje zbierania i udostępniania odnośnych informacji w postaci elektronicznej są wykonywane wprawdzie co do zasady przez prezesów sądów powszechnych albo sądów administracyjnych oraz, w szczególnych wypadkach, przez KRS lub Ministra Sprawiedliwości, to takie operacje nie są związane z wykonywaniem przez te organy zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym wyjątek z art. 2 ust. 2 lit. a) RODO nie ma zastosowania do tych operacji. TSUE uznał w związku z tym, że kwestionowane przepisy krajowe wchodziły w zakres stosowania RODO, a zatem powinny być zgodne z przepisami tego rozporządzenia.

TSUE stwierdził także zastosowanie do sprawy art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE. Pierwszy z przepisów dotyczy poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zaś drugi odnosi się do ochrony danych osobowych. Zakwestionowane przepisy polskie wiązały się z przetwarzaniem danych osobowych i były objęte zakresem stosowania RODO. Stąd też przy przyjmowaniu tych przepisów krajowych Rzeczpospolita Polska była w szczególności zobowiązana do wdrożenia RODO. Ponadto, ponieważ te dane osobowe zawierają informacje o zidentyfikowanych osobach fizycznych, stąd dostęp ogółu społeczeństwa do wspomnianych danych narusza zagwarantowane w art. 7 KPP UE prawo podstawowe zainteresowanych do poszanowania ich życia prywatnego, przy czym w tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, że dane te mogą mieć związek z ich działalnością zawodową. Jednocześnie publiczne udo-

³³ Dz.U. 1995, L 281, s. 31 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355.

stępnienie takich danych stanowi przetwarzanie danych osobowych objęte zakresem art. 8 KPP UE³⁴. Tak więc udostępnienie wspomnianych danych osobowych osobom trzecim stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 KPP UE, niezależnie od tego, w jaki sposób przekazane informacje zostaną później wykorzystane. W tym względzie nie ma znaczenia, czy rozpatrywane informacje dotyczące życia prywatnego są danymi wrażliwym, czy nie, ani czy osoby, których dane dotyczą, ucierpiały z powodu ewentualnych niedogodności wynikających z tej ingerencji.

TSUE zauważył ściśle powiązanie między RODO a postanowieniami art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE, w świetle których należy dokonywać wykładni tego rozporządzenia. Pozwoliło mu to na zbadanie wymogu proporcjonalności kwestionowanych przepisów krajowych w stosunku do celów deklarowanych przez RP. Zarzut naruszenie zasady proporcjonalności poprzez fakt, że, wynikające z przepisów krajowych ingerencje w prawa podstawowe do ochrony danych osobowych i do poszanowania życia prywatnego nie są zgodne z wymogiem proporcjonalności pojawił się w argumentacji skarżącej Komisji Europejskiej. Wyważenie środków, z których wynika ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 KPP UE, wymaga spełnienia nie tylko wymogów zdatności i konieczności, ale także wymogu odnoszącego się do proporcjonalnego charakteru tych środków w stosunku do zamierzonego celu. RP, aby uzasadnić przyjęcie zakwestionowanych przepisów krajowych, powołała się na cel polegający na pogłębieniu neutralności politycznej i bezstronności sędziów oraz zaufaniu jednostek do ich bezstronności, uściślając jednocześnie w odniesieniu do neutralności politycznej, że przepisy krajowe mają w szczególności na celu umożliwienie jednostkom uzyskanie informacji o wcześniejszej działalności politycznej danych sędziów, jeżeli działalność ta jest tego rodzaju, że może wzbudzić wątpliwości co do obiektywizmu sędziego w danej sprawie i z tego względu prowadzić do jego ewentualnego wyłączenia. Cel ten, jak zauważył TSUE, leży w interesie publicznym, a w konsekwencji jest prawnie uzasadniony. Wynika z tego, że cel, który RP zgodnie ze swymi deklaracjami chciała zrealizować w tym wypadku, stanowił jako taki cel interesu ogólnego uznany przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 KPP UE lub cel interesu publicznego, który był zatem prawnie uzasadniony, w rozumieniu art. 6 ust. 3 RODO, przy czym taki cel interesu publicznego mógł ponadto zostać uznany za „ważny” w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. g) tego rozporządzenia. W konsekwencji, zgodnie z tymi przepisami prawa Unii taki cel dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 KPP UE, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają temu celowi i są w stosunku do niego proporcjonalne³⁵. W tych okolicznościach TSUE musiał ustalić, po pierwsze, czy zakwestionowane przepisy krajowe – przy założeniu, że rzeczywiście przyświeca im dążenie do osiągnięcia celu interesu ogólnego deklarowanego przez Rzeczpospolitą Polską – są odpowiednie do realizacji tego celu. Zdaniem TSUE konieczne mogło się także okazać zbadanie, po drugie, czy wynikająca z tych przepisów krajowych ingerencja

³⁴ TSUE przywołał tu swój wyrok z 22.11.2022 r., w sprawie *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 38.

³⁵ Zob. także wyrok TSUE z 1.08.2022 r., *Výriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 81.

w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 KPP UE jest ograniczona do tego, co ściśle konieczne, w tym znaczeniu, że cel ten nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe zainteresowanych osób, a po trzecie, czy ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co wymaga w szczególności dokonania wyważenia między znaczeniem tego celu a wagą ingerencji. Przechodząc do ustalenia, czy, wynikająca z zakwestionowanych przepisów polskich, publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej informacji zebranych za pomocą oświadczeń sędziowskich jest odpowiednia do osiągnięcia deklarowanego celu interesu ogólnego, TSUE stwierdził, że RP nie przedstawiła precyzyjnych i konkretnych wyjaśnień wskazujących, z jakich powodów obowiązkowe udostępnienie w postaci elektronicznej informacji dotyczących członkostwa danej osoby w partii politycznej przed powołaniem jej na stanowisko sędziego i w okresie sprawowania przez nią urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. mogłoby przyczynić się obecnie do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności i do pogłębienia ich zaufania co do istnienia takiej bezstronności. Trybunał przypomniał w tym kontekście, że orzekł już w sposób ogólny, iż okoliczności związanych z pierwszym powołaniem sędziego do pełnienia urzędu, które nastąpiło w okresie, w którym obowiązywał niedemokratyczny reżim Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy późniejszym wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich³⁶. Kontekst i tryb uchwalenia zakwestionowanych przepisów polskich wskazywał ponadto, że zostały one w rzeczywistości ustanowione w celu zaszkodzenia reputacji zawodowej danych sędziów i sposobowi postrzegania ich przez jednostki lub też w celu stygmatyzacji tych sędziów, a tym samym w celu zahamowania rozwoju kariery zawodowej zainteresowanych (pkt 364 wyroku).

Biorąc pod uwagę, że wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli zamierzonego celu interesu ogólnego nie można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, zwłaszcza praw do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 KPP UE, stąd TSUE musiał także zbadać, czy deklarowany przez RP cel mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w równie skuteczny sposób za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa danych sędziów do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych, oraz czy rozpatrywana ingerencja nie była nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co wymagało w szczególności dokonania wyważenia między znaczeniem tego celu, a wagą ingerencji. Możliwość uzasadnienia ograniczenia praw gwarantowanych przez art. 7 i 8 KPP UE należy bowiem oceniać poprzez rozważenie wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz sprawdzenie, czy znaczenie celu interesu ogólnego, któremu służy to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi. TSUE uznał, że kwestionowane przepisy krajowe

³⁶ Wyrok TSUE z 29.03.2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 82–84, 107.

były – nawet przy założeniu, że rzeczywiście zmierzały do realizacji deklarowanego w niniejszym wypadku prawnie uzasadnionego celu – w każdym wypadku nieodpowiednie do jego osiągnięcia. Ponadto poczynione ustalenia skłoniły go do konkluzji (pkt 366 wyroku), że wystarczają one, aby wykluczyć, że w zakresie, w jakim zakwestionowane przepisy krajowe przewidywały zbieranie i udostępnianie w postaci elektronicznej informacji dotyczących członkostwa danej osoby w partii politycznej przed powołaniem jej na stanowisko sędziego i w okresie sprawowania przez nią urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r., by te przepisy krajowe mogły spełniać wymogi wynikające z zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 KPP UE, a także w art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. g) RODO. Wynika stąd, że w zakresie, w jakim wspomniane przepisy krajowe dotyczyły takich informacji, naruszały one zarówno postanowienia art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, jak i art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE. W odniesieniu do pozostałych informacji, o których mowa w zakwestionowanych przepisach krajowych, a mianowicie informacji dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu oraz pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w tym zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, nie można, zdaniem TSUE *a priori* wykluczyć, że fakt udostępnienia takich informacji w postaci elektronicznej pomoże ujawnić istnienie ewentualnego konfliktu interesów mogącego wpłynąć na wykonywanie przez danych sędziów ich obowiązków w ramach rozpatrywania poszczególnych spraw, przyczyniając się do bezstronnego wykonywania tych obowiązków, a tym samym do wzmocnienia zaufania jednostek do działań wymiaru sprawiedliwości. Oceny takiej należy dokonywać między innymi z uwzględnieniem wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych właściwych danemu państwu członkowskiemu, takich jak istnienie innych środków mających na celu zagwarantowanie takiej bezstronności i zapobieganie konfliktom interesów. Stwierdzając to, TSUE dodał, że w rozpatrywanym przypadku odnośne dane osobowe odnoszą się w szczególności do okresów poprzedzających datę, od której sędzia był zobowiązany złożyć oświadczenie wymagane na mocy zakwestionowanych przepisów krajowych, i to niezależnie od tego, jak daleko wstecz te okresy sięgają. Tymczasem w braku przynajmniej czasowego ograniczenia w odniesieniu do tych wcześniejszych okresów nie można racjonalnie uznać, że w zakresie, w jakim rozpatrywane przepisy krajowe odnoszą się do takich wcześniejszych okresów, ograniczają się one do tego, co jest ściśle konieczne w celu przyczynienia się do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy w konkretnym przypadku przez sąd spełniający wymóg bezstronności, jak również do pogłębienia ich zaufania do istnienia tej bezstronności. Udostępnienie informacji imiennych w postaci elektronicznej może, w zależności od przedmiotu działalności rozpatrywanych zrzeszeń lub fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej, ujawnić informacje na temat pewnych wrażliwych aspektów życia prywatnego danych sędziów, w szczególności ich przekonań religijnych lub światopoglądowych, przy czym takie informacje są wówczas, jak zostało wcześniej ustalone, objęte zakresem art. 9 ust. 1 RODO. Przetwarzanie danych osobowych stwarza także swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeń-

stwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, w związku z czym to przetwarzanie może umożliwić swobodny dostęp do wspomnianych danych również osobom, które ze względów niezwiązanych z deklarowanym celem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie bezstronności sędziów i zapobieganie konfliktom interesów w ich przypadku, dążą do uzyskania informacji o sytuacji osobistej składającego oświadczenie. Wreszcie, należy również uwzględnić okoliczność, że w szczególnym kontekście właściwym danemu państwu członkowskiemu, w którym zostały przyjęte zakwestionowane przepisy krajowe, udostępnienie rozpatrywanych danych osobowych w postaci elektronicznej może na przykład narażać sędziów na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery. W związku z tym przetwarzanie danych osobowych takie jak ustanowione w zakwestionowanych przepisach krajowych należy uznać za szczególnie poważną ingerencję w zapisane w art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych, przy czym ingerencja ta nie jest usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich. Rezultat wyważenia między ingerencją wynikającą z udostępnienia odnośnych danych osobowych w postaci elektronicznej, a deklarowanym celem interesu ogólnego nie jest tu wyważony.

TSUE rekapitulował wywody dotyczące rozpatrywanego zarzutu stwierdzeniem, że zakwestionowane przepisy polskie naruszały zarówno przepisy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, jak i art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP UE, również w zakresie, w jakim odnosiły się one do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej. W związku z tym, TSUE uwzględnił w całości zarzut piąty.

5.5. Rozstrzygnięcie i wnioski

TSUE orzekł w wyroku, że:

1) powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

2) przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym rzeczona ustawą z 20 grudnia 2019 r., pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również na mocy art. 267 TFUE;

3) przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym wspomnianą ustawą z 20 grudnia 2019 r., art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą ustawą z 20 grudnia 2019 r., art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym tą samą ustawą z 20 grudnia 2019 r., jak również art. 8 tej ostatniej ustawy, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii;

4) przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z 20 grudnia 2019 r., jak również art. 10 tej ostatniej ustawy, przekazujące do wyłącznej właściwości Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;

5) przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z 20 grudnia 2019 r., art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z 20 grudnia 2019 r. i art. 8 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym tą samą ustawą z 20 grudnia 2019 r., Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

W pozostałym zakresie, a mianowicie w zakresie, w jakim w ramach zarzutu pierwszego KE domagała się stwierdzenia naruszenia art. 267 TFUE, skarga została oddalona.

Komentując w poprzednim tomie niniejszego cyklu wyrok TSUE w sprawie C-791/19, autor niniejszego tekstu zauważył³⁷: „Wyrok w sprawie C-791/19 potwierdził wszystkie pięć zarzutów, jakie Komisja Europejska postawiła Polsce. Mimo to, nie będzie to ostatni wyrok TSUE związany z polskim systemem sędziowskich postępowań dyscyplinarnych. Oczekiwać należy kolejnego judykatu w sprawie C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewne powtórzy on część tez poczynionych w wyroku w komentowanej sprawie. Dla polskiego prawnodawcy istotna powinna być obserwacja TSUE, zgodnie z którą »(...) Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (...)« (pkt 51 wyroku)”. Komentarz do wyroku w sprawie C-204/21 pozwolił pozytywnie zweryfikować uprzedni wniosek. TSUE po raz kolejny potwierdził, że jest „mistrzem opozycji w stosunku do autokratycznych reform w państwach członkowskich”³⁸, w tym przypadku godzących w zasadę skutecznej ochrony sądowej, jako jedną z ważnych zasad prawa UE. Stało się tak dlatego, że w poprzednich orzeczeniach TSUE dokonał, zastosowanej w komentowanej sprawie, operacjonalizacji art. 19 TUE jako „fundamentu funkcjonującej europejskiej sieci współpracy sądowej, która wymaga prawdziwej niezależności i bezstronności sądów państw członkowskich (...)”³⁹. Obronił dzięki temu polskich sędziów, będących funkcjonalnie sędziami europejskimi od wywierania politycznego wpływu na działalność orzeczniczą poprzez wykorzystanie systemu dyscyplinarnego⁴⁰. Znaczenie judykatu zdecydowanie wykracza jednak poza wymiar polski, ma on charakter ogólnoeuropejski, zwłaszcza w odniesieniu do państw środkowej i wschodniej części UE, gdzie wystąpiły w ostatnich latach tendencje do naruszania trójpodziału władzy i ingerencji we władzę sądowniczą⁴¹. Sprawa C-204/21 wpisuje się w linię orzeczniczą TSUE powstałą na kanwie problemów z praworządnością w Polsce. Sprawy te mają ogromny ciężar konstytucyjny dla samej Unii Europejskiej, jak i jej porządku prawnego. Dotyczą tak zasad stosowania porządku prawnego UE w państwach członkowskich, jak i mechanizmów ochrony

³⁷ J. Barcik, *Wyrok Trybunału (wielka izba) w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 120.

³⁸ J. Bornemann, *Of autocratic incrementalism and inadvertent inspirations: the interaction between the European Court of Justice and national lawmakers in the rule of law crises in Poland*, *European Law Open* 2/2023, s. 302.

³⁹ O. Mader, *Polexit? Hungarexit? Quo vadis EU? Reflexions on the latest solutions provided by EU constitutional law in the face of a persistent rule of law misery*, *Austrian Law Journal* 1/2022, s. 68, <https://doi.org/10.25364/01.09:2022.1.3>

⁴⁰ Zob. L. Maunsbach, *Procedural Aspects on Impartial and Independent Judging*, *Giornale di Storia Costituzionale* 44/2022, s. 148.

⁴¹ Zob. S. Pitto, *Judicial Independence Under Siege in Poland. The Last Landmark Ruling by the ECJ: repetita iuvant?*, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online* 3/2023, s. 3027, <http://dx.doi.org/10.57660/dpceonline.2023.2015>

skutecznego stosowania tego prawa. „Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego” (wyrok TSUE w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 36⁴²). TSUE potwierdził, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa UE wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 EKPC, potwierdzoną również w art. 47 KPP UE. Naturalnie pierwszoplanową rolę w zapewnianiu skutecznej ochrony sądowej pełnią sądy krajowe, określane w orzecznictwie TSUE mianem „powszechnych sądów prawa unijnego” (Community courts of general jurisdiction; wyrok Sądu pierwszej instancji w sprawie T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 42⁴³). Istotnym warunkiem zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej jest z kolei niezawisłość sędziowska. Gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia jest niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych (cytowany już wyrok w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 41, 42). Niezawisłość sądownictwa dotyczy nie tylko wykonywania funkcji sądowniczych w konkretnych sprawach, lecz także organizacji sądownictwa oraz sposobu funkcjonowania systemu dyscyplinarnego, który może rzutować na rozpoznawania spraw z elementem unijnym.

⁴² Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sprawa C-64/16, EU:C:2018:117.

⁴³ EU:T:1990:41.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 czerwca 2023 r.^(*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym – Pierwszeństwo prawa Unii – Powierzona Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) właściwość w sprawach dotyczących uchylania immunitetu sędziów w sprawach karnych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Uznanie weryfikowania przez sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy za „przewinienie dyscyplinarne” – Powierzona Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączna właściwość do rozpoznawania zagadnień dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego – Artykuły 7 i 8 karty praw podstawowych – Prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz artykuł 6 ust. 3 akapit drugi – Artykuł 9 ust. 1 – Dane wrażliwe – Uregulowanie krajowe nakładające na sędziów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach lub członkostwie w partiach politycznych oraz pełnionych w nich funkcjach, a także przewidujące udostępnienie zawartych w tych oświadczeniach danych w postaci elektronicznej

W sprawie C-204/21

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 1 kwietnia 2021 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali K. Herrmann i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowały M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: polski.

Królestwo Danii, które reprezentowały początkowo V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, a następnie J.F. Kronborg, V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman, J. Langer, M.A.M. de Ree i C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentowała H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, które reprezentowali H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, którą reprezentowali B. Majczyna, J. Sawicka, K. Straś i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal (sprawozdawczyni), E. Regan i L.S. Rossi, prezesi izb, M. Ilesič, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, I. Ziemele, J. Passer, Z. Cschi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 czerwca 2022 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r., wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że:

- przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190; zwaną dalej „ustawą zmieniającą”) (zmieniona w ten sposób ustawa zwana dalej „p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu”), art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu”), art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1269) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (zwaną dalej „p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu”), jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niez-

wisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;

- przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujące do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”) rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, pozwalające na zakwalifikowanie jako „przewinienie dyscyplinarne” badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła jej zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również z art. 267 TFUE;
- powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”), której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35; zwanego dalej „RODO”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat UE

2 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„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. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

3 Artykuł 4 TUE stanowi:

„1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

2. Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

4 Artykuł 5 ust. 1 i 2 TUE stanowi:

„1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”.

5 Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Karta praw podstawowych

6 Artykuł 7 karty praw podstawowych stanowi:

„Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”.

7 Zgodnie z art. 8 karty praw podstawowych:

„1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. [...]

[...]”.

8 Artykuł 47 karty praw podstawowych, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, przewiduje:

„Każdy, kogo [czyje] prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. [...]

[...]”.

9 Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych przewiduje:

„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

RODO

10 Motywy 4, 10, 16, 20, 39 i 51 RODO mają następujące brzmienie:

„(4) Przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości. Prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w karcie praw podstawowych – zapisanych w traktatach – w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej.

[...]

(10) Aby zapewnić wysoki i spójny stopień ochrony osób fizycznych oraz usunąć przeszkody w przepływie danych osobowych w Unii, należy zapewnić równorzędny we wszystkich państwach członkowskich stopień ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem takich danych. Należy zapewnić spójne i jednolite w całej Unii stosowanie przepisów o ochronie podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Jeżeli chodzi o przetwarzanie danych osobowych w celu wypełnienia obowiązku prawnego, w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi, państwa członkowskie powinny móc zachować lub wprowadzić

krajowe przepisy doprecyzowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia. [...] Niniejsze rozporządzenie umożliwia też państwom członkowskim doprecyzowanie jego przepisów, w tym w odniesieniu do przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (zwanymi dalej »danymi wrażliwymi«). W tym względzie niniejsze rozporządzenie nie wyklucza możliwości określenia w prawie państwa członkowskiego okoliczności dotyczących konkretnych sytuacji związanych z przetwarzaniem danych, w tym dookreślenia warunków, które decydują o zgodności przetwarzania z prawem.

[...]

- (16) Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do kwestii ochrony podstawowych praw i wolności ani do swobodnego przepływu danych osobowych w związku z działalnością nieobjętą zakresem prawa Unii, taką jak działalność dotycząca bezpieczeństwa narodowego. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez państwa członkowskie w związku z działaniami związanymi ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii.

[...]

- (20) Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, niemniej prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego może doprecyzować operacje i procedury przetwarzania danych osobowych przez sądy i inne organy wymiaru sprawiedliwości. Właściwość organów nadzorczych nie powinna dotyczyć przetwarzania danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości[w tym również przy wydawaniu orzeczeń] – tak by chronić niezawisłość sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powinna istnieć możliwość powierzenia nadzoru nad takimi operacjami przetwarzania danych specjalnym organom w systemie wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, organy te powinny w szczególności zapewnić przestrzeganie przepisów niniejszego rozporządzenia, zwiększać w wymiarze sprawiedliwości wiedzę o jego obowiązkach wynikających z niniejszego rozporządzenia oraz rozpatrywać skargi związane z takim[i] operacjami przetwarzania danych.

[...]

- (39) [...] konkretne cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Dane osobowe powinny być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, dla których są one przetwarzane. [...] Dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. [...]

[...]

- (51) Dane osobowe, które z racji swego charakteru są szczególnie wrażliwe w świetle podstawowych praw i wolności, wymagają szczególnej ochrony, gdyż kontekst ich przetwarzania może powodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności. [...] Takich danych osobowych nie należy przetwarzać, chyba że niniejsze rozporządzenie dopuszcza ich przetwarzanie w szczególnych przypadkach, przy czym należy uwzględnić, że prawo państw członkowskich może obejmować przepisy szczegółowe o ochronie danych dostosowujące zastosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia tak, by można było wypełnić obowiązki prawne lub wykonać zadanie realizowane w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Oprócz wymogów szczegółowych mających zastosowanie do takiego przetwarzania,

zastosowanie powinny mieć zasady ogólne i inne przepisy niniejszego rozporządzenia, w szczególności jeżeli chodzi o warunki zgodności przetwarzania z prawem. Należy wyraźnie przewidzieć wyjątki od ogólnego zakazu przetwarzania takich szczególnych kategorii danych osobowych, m.in. w razie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą, lub ze względu na szczególne potrzeby, w szczególności gdy przetwarzanie danych odbywa się w ramach uzasadnionych działań niektórych zrzeszeń lub fundacji, których celem jest umożliwienie korzystania z podstawowych wolności”.

11 Artykuł 1 RODO, zatytułowany „Przedmiot i cele”, stanowi w ust. 2:

„Niniejsze rozporządzenie chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych”.

12 Artykuł 2 RODO, zatytułowany „Materialny zakres stosowania”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych.

2. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych:

- a) w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii;
- b) przez państwa członkowskie w ramach wykonywania działań wchodzących w zakres tytułu V rozdział 2 TUE;

[...]”.

13 Artykuł 4 RODO, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

1) »dane osobowe« oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej (»osobie, której dane dotyczą«); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej;

2) »przetwarzanie« oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie;

[...]

7) »administrator« oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania;

[...]”.

14 Artykuł 6 RODO, zatytułowany „Zgodność przetwarzania z prawem”, przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

[...]

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

[...]

e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;

[...]

3. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona:

a) w prawie Unii; lub

b) w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) – musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. [...] Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu”.

15 Artykuł 9 RODO, zatytułowany „Przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby.

2. [Ustęp] 1 nie ma zastosowania, jeżeli spełniony jest jeden z poniższych warunków:

[...]

g) przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą;

[...]”.

Prawo polskie

Konstytucja

16 Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”) przewiduje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

17 Na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Prezydentem RP”), na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”), na czas nieoznaczony.

18 Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji:

„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

19 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

„1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez [Prezydenta RP].
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu

20 Ustawą o Sądzie Najwyższym utworzono w Sądzie Najwyższym dwie nowe izby – Izbę Dyscyplinarną oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

21 Ustawą zmieniającą, która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., dokonano nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności poprzez wprowadzenie do jej art. 26 nowych paragrafów 2–6, do jej art. 27 § 1 – punktu 1a, do jej art. 45 – nowego paragrafu 3, do jej art. 82 – nowych paragrafów 2–5 oraz poprzez zmianę jej art. 29 i jej art. 72 § 1.

22 Zgodnie z art. 26 §§ 2–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu:

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego,

sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego”.

23 Artykuł 27 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu stanowi:

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

[...]

– [...] Prawo o ustroju sądów powszechnych,

[...]

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”.

24 Artykuł 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 2. W ramach działalności Sądu Najwyższego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania [sądów], konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

25 Artykuł 45 § 3 tej ustawy przewiduje:

„Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a [p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu], sędzia Sądu Najwyższego składa Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, zaś Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – [KRS]”.

26 Artykuł 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu stanowi:

„Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

27 Zgodnie z art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu Izba Dyscyplinarna jest sądem dyscyplinarnym pierwszej i drugiej instancji dla sędziów Sądu Najwyższego.

28 Artykuł 82 tej ustawy przewiduje:

„§ 1. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu.

§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.

§ 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się”.

Prawo o ustroju sądów powszechnych w zmienionym brzmieniu

29 Ustawą zmieniającą znowelizowano ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych między innymi poprzez wprowadzenie do tej ostatniej ustawy nowych art. 42a i 88a, a także dodanie do jej art. 55 p.u.s.p. nowego paragrafu 4, do jej art. 107 – nowych pkt 2 i 3 oraz do jej art. 110 – nowego paragrafu 2a.

30 Artykuł 42a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 1. W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania [sądów], konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

31 Artykuł 55 tej ustawy przewiduje:

„§ 1. Sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez [Prezydenta RP], która złożyła ślubowanie wobec [Prezydenta RP].

§ 2. Sędziowie sądów powszechnych są powoływani na stanowiska:

- 1) sędziego sądu rejonowego;
- 2) sędziego sądu okręgowego;
- 3) sędziego sądu apelacyjnego;

§ 3. Powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, [Prezydent RP] wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Zmiana miejsca służbowego sędziego może być dokonana bez zmiany stanowiska w przypadkach i w trybie określonych w art. 75.

§ 4. Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”.

32 Artykuł 80 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 1. Sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania w razie ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wolno podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki.

[...]

§ 2c. Sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa. Uchwała zawiera rozstrzygnięcie w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wraz z uzasadnieniem.

§ 2d. Sąd dyscyplinarny rozpoznaje wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej w terminie czternastu dni od dnia jego wpłynięcia do sądu dyscyplinarnego.

[...]”.

33 Zgodnie z art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu:

„§ 1. Sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

- 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
- 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
- 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa.

§ 2. Oświadczenia, o których mowa w § 1, sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 3. Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.

§ 4. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w *Biuletynie Informacji Publicznej*, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198], nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi”.

34 Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

[...]”.

35 Zgodnie z art. 110 § 2a tej ustawy:

„[...] W sprawach, o których mowa w art. 80 [...], orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej”.

36 Artykuł 129 §§ 1–3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 1. Sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, a także jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

§ 2. Jeżeli sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, z urzędu zawiesza sędziego w czynnościach służbowych.

§ 3. Sąd dyscyplinarny, zawieszając sędziego w czynnościach służbowych, obniża w granicach od 25% do 50% wysokość jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia; nie dotyczy to osób, w stosunku do których wszczęto postępowanie o ubezwłasnowolnienie”.

Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zmienionym brzmieniu

37 Ustawą zmieniającą znowelizowano ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w szczególności poprzez wprowadzenie do art. 5 tej ostatniej ustawy nowych paragrafów 1a i 1b i do jej art. 8 – nowego paragrafu 2, a także poprzez zmianę jej art. 29 § 1 i jej art. 49 § 1.

38 Artykuł 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 1a. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania [sądów], konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

39 Artykuł 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewiduje:

„Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a [p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu], sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – [KRS]”.

40 Zgodnie z art. 29 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, mają zastosowanie także w stosunku do sędziów sądów administracyjnych.

41 Zgodnie z art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, mają zastosowanie także w stosunku do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepisy przejściowe zawarte w ustawie zmieniającej

42 Zgodnie z art. 8 ustawy zmieniającej przepis art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stosuje się także do spraw wszczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy zmieniającej.

43 W myśl art. 10 ustawy zmieniającej:

„1. Przepisy [ustawy o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do spraw, które podlegają rozpoznaniu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem, w tym uchwałą, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Sąd rozpoznający sprawę, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przekazuje sprawę Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która może znieść dotychczasowe czynności, o ile uniemożliwiają dalsze rozpoznanie sprawy zgodnie z ustawą.

3. Czynności sądowe i czynności stron lub uczestników postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1, podjęte po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z uchybieniem przepisowi ust. 2, nie wywołują skutków procesowych”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

44 W dniu 29 kwietnia 2020 r., uznawszy, że poprzez przyjęcie ustawy zmieniającej Rzeczpospolita Polska uchybiła w różnych obszarach zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, zasady pierwszeństwa prawa Unii, art. 267 TFUE, a także art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 RODO, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 29 czerwca 2020 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.

- 45 W dniu 30 października 2020 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że system wprowadzony ustawą zmieniającą narusza przepisy prawa Unii wymienione w poprzednim punkcie. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych działań w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.
- 46 W związku ze wzrostem liczby spraw toczących się przed Izłą Dyscyplinarną dotyczących wniosków o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, pismem z dnia 1 listopada 2020 r. Komisja skierowała do władz polskich szereg pytań, na które władze te odpowiedziały w dniu 13 listopada 2020 r.
- 47 W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując, że poprzez przyznanie, na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwości do rozpoznawania spraw mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 48 Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię Komisji z dnia 30 października 2020 r., kwestionując istnienie zarzucanych jej uchybień.
- 49 Pismem z dnia 4 stycznia 2021 r. to państwo członkowskie odpowiedziało na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 3 grudnia 2020 r., twierdząc, że zarzuty podniesione przez Komisję w tym piśmie również nie są zasadne.
- 50 W dniu 27 stycznia 2021 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzupełniającą uzasadnioną opinię, podtrzymując zarzuty, które sformułowała w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych działań w celu zastosowania się do uzupełniającej uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od jej doręczenia.
- 51 Pismem z dnia 26 lutego 2021 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na wspomnianą uzupełniającą uzasadnioną opinię, kwestionując zarzuty sformułowane przez Komisję w tej opinii.
- 52 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem

- 53 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE.
- 54 Postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593) wiceprezes Trybunału uwzględniła ten wniosek do czasu ogłoszenia niniejszego wyroku, nakazując zasadniczo Rzeczypospolitej Polskiej zawieszenie zarówno stosowania przepisów krajowych, o których mowa w tiret od pierwszego do czwartego petitum skargi Komisji, przytoczonych w pkt 1 niniejszego wyroku, jak i skutków uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego.
- 55 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 16 sierpnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o uchylenie tego postanowienia. Wniosek ten został oddalony postanowie-

niem wiceprezesa Trybunału z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R, EU:C:2021:834).

- 56 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 września 2021 r. Komisja złożyła nowy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych mający na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej. Uwzględniając ten wniosek postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), wiceprezes Trybunału nakazał Rzeczypospolitej Polskiej zapłatę na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie od dnia doręczenia tego postanowienia do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału, o którym mowa w pkt 54 niniejszego wyroku, lub ewentualnie do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku. Postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 21 kwietnia 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), wysokość tej okresowej kary pieniężnej została zmniejszona do 500 000 EUR dziennie od dnia podpisania tego postanowienia.
- 57 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 30 września 2021 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii oraz Królestwo Szwecji dopuszczono do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

W przedmiocie skargi

- 58 Skarga Komisji obejmuje pięć zarzutów. Zarzuty od pierwszego do trzeciego dotyczą naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz art. 267 TFUE, przy czym zarzuty pierwszy i drugi mają ponadto na celu stwierdzenie naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zarzut piąty opiera się na naruszeniu art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, a także art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO.
- 59 Rzeczpospolita Polska kwestionuje wszystkie podnoszone uchybienia i wnosi o oddalenie skargi Komisji.

W przedmiocie właściwości Trybunału, państwa prawnego i niezależności sądownictwa oraz pierwszeństwa prawa Unii

- 60 W duplice Rzeczpospolita Polska powołuje się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (Polska) z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, po pierwsze, opierając się na przepisach art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 TUE, a w szczególności na zasadzie kompetencji powierzonych Unii i na obowiązku poszanowania przez nią tożsamości narodowej państw członkowskich, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), jest niezgodny z szeregiem przepisów Konstytucji. Po drugie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przyjmując w tym postanowieniu środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami i w ten sposób nakładając na Rzeczpospolitą Polską obowiązki w tym zakresie, Trybunał orzekł *ultra vires*. W konsekwencji takie środki nie są objęte zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa Unii ustanowionymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji. W tym wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał

Konstytucyjny wskazał również, że w przypadku kolizji między jego rozstrzygnięciami a rozstrzygnięciami Trybunału Trybunał Konstytucyjny powinien zachować pozycję „sądu ostatniego słowa” w sprawach zasadniczych o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym.

- 61 W ten sposób Rzeczpospolita Polska zmierza w istocie, jak wynika z dupliki, do podważenia zarówno istnienia uchybień podnoszonych przez Komisję w skardze, w szczególności tych dotyczących naruszeń postanowień art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii, jak i właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie tej skargi. Zdaniem tego państwa członkowskiego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. wynika bowiem, że uwzględnienie zarzutów sformułowanych przez Komisję oznaczałoby przekroczenie przez Trybunał jego kompetencji i kompetencji Unii. Takie uwzględnienie naruszałoby, po pierwsze, wyłączną kompetencję Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, wbrew zasadzie kompetencji powierzonych Unii, a po drugie, tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi tego państwa członkowskiego, co stałoby w sprzeczności z postanowieniami art. 4 ust. 2 TUE.
- 62 W tym względzie należy jednak na wstępie przypomnieć, że kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy w pełni do kompetencji Trybunału, w szczególności gdy, jak w niniejszej sprawie, rozpatruje on skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 161 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Co się tyczy zakresu tych postanowień, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w szczególności ustanowienie, skład, kompetencje i funkcjonowanie sądów krajowych, a także stanowienie przepisów krajowych regulujących proces powołania sędziów lub norm mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i 19 TUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 56, 60–62, 95 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 64 Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach, które są wspólne państwom członkowskim, zaś zgodnie z art. 49 TUE poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii każdego państwa europejskiego wnoszącego o członkostwo w Unii (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Należy ponadto przypomnieć, że aby móc przystąpić do Unii, Rzeczpospolita Polska musiała spełnić kryteria, którym podlegają państwa kandydujące do przystąpienia, a które zostały ustanowione przez Radę Europejską podczas szczytu w Kopenhadze w dniach 21 i 22 czerwca 1993 r. Kryteria te wymagają w szczególności, aby państwo kandydujące „zapewniło stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości” (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 104).

- 66 Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegając tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Ponadto wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami opiera się na podstawowym założeniu, że państwa członkowskie podzielają te wspólne wartości [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 67 W konsekwencji art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 232).
- 68 Z powyższego wynika w szczególności, że poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego. Poszanowanie tych wartości nie może bowiem zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Z kolei art. 19 TUE stanowi konkretyzację afirmowanej w art. 2 TUE wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32). Co się tyczy konkretnie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, warto przypomnieć, że zgodnie z jego postanowieniami państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony prawnej, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wywodzoną z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC, a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 70 W celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać taką skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 71 W swym orzecznictwie Trybunał podkreślał także, że gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 72 W tych okolicznościach nie można zasadnie twierdzić, że wymogi wynikające – jako warunki zarówno przystąpienia do Unii, jak i członkostwa w niej – z poszanowania wartości i zasad

takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogą naruszać tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. W związku z tym to ostatnie postanowienie, które należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie może zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów.

- 73 I tak Trybunał orzekł już, że chociaż, jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, skutkiem czego państwa te dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego, że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję podziwiają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały (wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 233, 234).
- 74 Wynika stąd, że przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania między innymi wymogu niezależności sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo]. Są one zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, z punktu widzenia wartości państwa prawnego, swojego ustawodawstwa w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezależność sędziowską (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 162).
- 75 Ponadto w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r., Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 1158–1160), Trybunał stwierdził, że skutkiem ustanowienia w traktacie EWG odrębnego porządku prawnego, który państwa członkowskie przyjęły na zasadach wzajemności, jest brak możliwości podnoszenia przez nie pierwszeństwa przed tym porządkiem prawnym późniejszego jednostronnego środka oraz brak możliwości przeciwstawiania prawu wynikającemu z traktatu EWG jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo wspólnotowego charakteru i zakwestionowanie podstaw prawnych samej Wspólnoty. Dodatkowo Trybunał podkreślił, że moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu EWG i powodowałoby dyskryminację ze względu na przynależność państwową zabronioną na mocy tego traktatu [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 76 Te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały zresztą potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń, traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony, o czym świadczy w szczególności deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, załączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2012, C 326, s. 346). To samo dotyczy orzecznictwa Trybunału z okresu po wejściu w życie tego ostat-

niego traktatu [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 77 Z przytoczonego powyżej utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również rangi konstytucyjnej [wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, pkt 3; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo]. Przestrzeganie tego obowiązku jest w szczególności konieczne do zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 78 Otóż Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty praw podstawowych, który nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich przepisów, orzecznictwa lub praktyki krajowej sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 158, 159 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 79 W tym względzie należy wreszcie przypomnieć, iż zważywszy, że Trybunał posiada wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii, to do niego należy w ramach wykonywania tej kompetencji sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, w związku z czym ów zakres nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różni się od wykładni Trybunału [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo]. W związku z tym w razie potrzeby do odnośnego sądu krajowego należy dokonanie zmiany własnego orzecznictwa, które byłoby niezgodne z prawem Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI, C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 33, 34; a także z dnia 6 listopada 2018 r., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, pkt 60).
- 80 Wobec całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, ani zasady wyrażone w art. 4 ust. 1 i 2 oraz w art. 5 ust. 1 TUE, ani orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego, takie jak wspomniane w pkt 60 niniejszego wyroku, nie mogą stać na przeszkodzie temu, aby przepisy krajowe zakwestionowane przez

Komisję w ramach jej skargi mogły być przedmiotem kontroli Trybunału, w szczególności w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W przedmiocie dalszego istnienia przedmiotu sporu

- 81 Podczas rozprawy Rzeczpospolita Polska poinformowała o niedawnym przyjęciu ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1259), która weszła w życie w dniu 15 lipca 2022 r. i której przedmiotem było w szczególności zniesienie Izby Dyscyplinarnej, której dotyczy zarzut czwarty Komisji. Ustawą tą zmieniono również, poprzez jego doprecyzowanie, dotychczasowe brzmienie przepisów krajowych stanowiących przedmiot zarzutów pierwszego i trzeciego. W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska podnosi, że dalsze prowadzenie postępowania w odniesieniu do zarzutów pierwszego, trzeciego i czwartego nie jest uzasadnione.
- 82 W tym względzie wystarczy jednak przypomnieć, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wystąpienie uchybienia należy oceniać z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii oraz że Trybunał nie może brać pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo)].
- 83 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w dniu upływu terminów wyznaczonych przez Komisję w uzasadnionej opinii i uzupełniającej uzasadnionej opinii wszystkie przepisy krajowe zakwestionowane przez tę instytucję w skardze pozostawały w mocy. W konsekwencji Trybunał powinien orzec w przedmiocie wszystkich zarzutów podniesionych w ramach tej skargi.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

- 84 W ramach zarzutu czwartego, który należy zbadać w pierwszej kolejności, Komisja wnosi o stwierdzenie naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi zagwarantowania niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, mimo że Izba Dyscyplinarna, jako „sąd”, jest częścią polskiego wymiaru sprawiedliwości w „dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu tego postanowienia i posiada wyłączną właściwość do orzekania w niektórych sprawach dotyczących statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, co może mieć wpływ na ich niezawisłość.
- 85 W skardze Komisja powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, zwanego dalej „wyrokiem A.K. i in.”, EU:C:2019:982), a także wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) oraz postanowienia z dnia 15 stycznia 2020 r. (III PO 8/18 i III PO 9/18) wydane przez Sąd Najwyższy – Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który był sądem odsyłającym w sprawach głównych stanowiących podstawę wydania wyroku A.K. i in. Zdaniem Komisji z powyższych orzeczeń wynika, że całościowa ocena dotycząca w szczególności kontekstu i warunków, w jakich Izba Dyscyplinarna została utworzona, jej składu, trybu powoływania jej członków oraz udziału w tym procesie KRS w nowym składzie, a także innych określonych cech tej izby oraz szczególnych kompetencji, które

zostały jej powierzone, może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności wspomnianej izby.

- 86 Zdaniem Komisji art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu – z uwagi na przyznanie w nim Izbie Dyscyplinarnej kompetencji, po pierwsze, do zezwalania na pociągnięcie sędziów lub asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, a także na ich ewentualne zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie oraz do decydowania w takich przypadkach o ich zawieszeniu i obniżeniu ich wynagrodzenia, jak również, po drugie, do rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych lub z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – nie gwarantuje niezawisłości i bezstronności tych sędziów, zwłaszcza w razie nieuzasadnionych nacisków z zewnątrz, ani tym samym prawa jednostek do skutecznego środka prawnego w dziedzinach objętych prawem Unii.
- 87 W replice Komisja dodaje, że zasadność zarzutu czwartego została w międzyczasie potwierdzona wnioskami płynącymi z wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596). Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w wyroku z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719), że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 EKPC.
- 88 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zarówno procedura powoływania członków Izby Dyscyplinarnej, jak i inne gwarancje, jakimi są oni chronieni po powołaniu, pozwalają na zagwarantowanie niezależności tej izby.
- 89 Po pierwsze bowiem, warunki, jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, zostały określone w sposób wyczerpujący w prawie krajowym, a procedura nominacyjna wiąże się z przeprowadzeniem przez KRS, po opublikowaniu obwieszczenia o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich, postępowania selekcyjnego, na podstawie którego formułuje ona wniosek o powołanie wyłonionych kandydatów. Procedura ta stanowi podstawę do wręczenia aktu powołania przez Prezydenta RP, który nie jest związany wnioskiem KRS. Co się tyczy nowego składu KRS, którego konstytucyjność została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny, nie różni się on specjalnie od składu krajowych rad sędziowskich ustanowionych w innych państwach członkowskich. Udział władzy ustawodawczej w powoływaniu członków KRS przyczynia się zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej do zwiększenia legitymacji demokratycznej KRS, a co więcej, ten nowy skład pozwala na zapewnienie większej reprezentatywności polskiego wymiaru sprawiedliwości.
- 90 Po drugie, członkowie Izby Dyscyplinarnej po ich powołaniu korzystają z gwarancji związanych w szczególności z faktem powołania sędziów na czas nieoznaczony, z ich nieusuwalnością, z objęciem ich immunitetem, z obowiązkiem zachowania przez nich apolityczności, a także z daleko posuniętym zakazem podejmowania przez nich dodatkowego zatrudnienia oraz szczególnie wysokim wynagrodzeniem.

Ocena Trybunału

- 91 Jak przypomniano w pkt 69–71 niniejszego wyroku, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, w szczególności poprzez zagwarantowanie, by organy powołane jako sądy do orzekania w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią

tego prawa spełniały wymogi pozwalające zapewnić takie poszanowanie, w tym wymóg związany z niezawisłością i bezstronnością tych organów.

- 92 Bezsporne jest, że zarówno Sąd Najwyższy, a w szczególności Izba Dyscyplinarna, która wchodzi w jego skład, jak i polskie sądy powszechne lub administracyjne mogą orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii jako „sądy” objęte art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w związku z czym sądy te muszą spełniać wymogi skutecznej ochrony prawnej [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 93 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wymagane w ten sposób na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu rozpatrywanego organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 94 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 95 I tak, jeżeli chodzi dokładniej o przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż wymóg niezawisłości wynikający z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zakłada, że system ten będzie przewidywał niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie ustanowienie przepisów, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przepisów, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz przepisów, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, stanowi podstawową gwarancję służącą zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 96 Otóż to samo powinno co do zasady dotyczyć *mutatis mutandis* innych przepisów dotyczących statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, takich jak przepisy regulujące uchylenie ich immunitetu w sprawach karnych, gdy taki immunitet jest, jak w niniejszym wypadku, przewidziany w danym prawie krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 213).

- 97 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 206 opinii, stosowanie takich przepisów może mieć poważne konsekwencje zarówno dla przebiegu kariery zawodowej sędziów, jak i dla ich warunków życia. Jest tak z pewnością w przypadku przepisów takich jak te, których stosowanie lub kontrolę powierzono Izbie Dyscyplinarnej w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu w zakresie, w jakim takie stosowanie może prowadzić do zezwolenia na pociągnięcie danych sędziów do odpowiedzialności karnej, na ich zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie, a także na zawieszenie ich w czynnościach służbowych i obniżenie ich wynagrodzenia.
- 98 Dotyczy to również orzeczeń dotyczących istotnych, mających zastosowanie do tych sędziów, aspektów systemów prawa pracy lub zabezpieczenia społecznego takich jak ich prawa w zakresie uposażenia, urlopów lub ochrony socjalnej, lub też ewentualne wcześniejsze przejście w stan spoczynku, między innymi ze względów zdrowotnych.
- 99 W tych okolicznościach porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien zawierać gwarancje właściwe do tego, by uniknąć wszelkiego ryzyka wykorzystywania takich przepisów lub orzeczeń do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych lub jako instrumentu nacisku i zastraszania sędziów, które mogą w szczególności spowodować brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i prowadzić do podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym (zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 216).
- 100 W tym celu istotne jest zatem, by – podobnie jak przypomniano w pkt 95 niniejszego wyroku w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – orzeczenia zezwalające na pociągnięcie danych sędziów do odpowiedzialności karnej, na ich zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie, a także na ich zawieszenie lub obniżenie ich wynagrodzenia, lub orzeczenia dotyczące istotnych aspektów systemów prawa pracy, zabezpieczenia społecznego lub przejścia w stan spoczynku mających zastosowanie do tych sędziów były wydawane lub kontrolowane przez organ, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną prawną, w tym wymóg niezależności [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 101 W tym względzie należy w szczególności podkreślić, że już sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów [zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:59, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo]. Odnosi się to również do ryzyka, że taki organ podejmie decyzję o ewentualnym zawieszeniu ich w czynnościach służbowych i o obniżeniu ich wynagrodzenia lub o wcześniejszym przeniesieniu ich w stan spoczynku, czy też rozstrzygnie o innych istotnych aspektach ich systemu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.
- 102 Tymczasem w niniejszej sprawie warto przypomnieć, że w świetle wszystkich okoliczności i rozważań przedstawionych w pkt 89–110 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)* (C-791/19, EU:C:2021:596),

do których należy się odnieść, Trybunał orzekł w pkt 112 tego wyroku, że – rozpatrywane łącznie – szczególnie kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

103 W tych okolicznościach zarzut czwarty należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

104 Zarzut trzeci, który należy zbadać w drugiej kolejności, składa się z dwóch części.

105 W części pierwszej tego zarzutu Komisja kwestionuje zgodność z prawem Unii przepisów art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, które uznają za przewinienia dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych, po pierwsze, działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości, a po drugie, działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja wyjaśnia w tym względzie, że jak wynika z art. 29 § 1 i art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, przepisy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu mają zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych.

106 Zdaniem Komisji te przepisy krajowe naruszają w pierwszej kolejności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych w zakresie, w jakim mają one na celu uniemożliwienie wszystkim odnośnym sędziom, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych mogących obejmować nawet złożenie z urzędu, przeprowadzania oceny – do czego są oni jednak zobowiązani na mocy orzecznictwa Trybunału – w odniesieniu do kwestii, czy w sprawach dotyczących praw indywidualnych wywodzonych z prawa Unii można zagwarantować prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy lub czy prawo to nie zostało naruszone.

107 Podczas gdy przewinienie dyscyplinarne powinno być zawsze określone w sposób jasny i precyzyjny, sformułowanie „mogący uniemożliwić” lub „istotnie utrudnić” funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 72 § 1 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i w art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu nie spełnia takiego wymogu.

108 Sformułowania te pozwalają zatem, na przykład, na stwierdzenie zaistnienia przewinienia, o którym mowa w tych przepisach krajowych, w przypadku gdy zamiast przekazać wniosek o wyłączenie sędziego do rozpoznania przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jak tego wymaga art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, organ sądowy samodzielnie przeprowadza badanie, czy dany sędzia jest niezawisły, i w oparciu o orzecznictwo Trybunału dochodzi do wniosku, że tak nie jest.

- 109 Podobnie byłoby w sytuacji, gdyby sąd krajowy, wypełniając obowiązki wynikające dla niego z wyroku A.K. i in., zastosował wobec innego organu sądowego mającego orzekać w danej sprawie kryteria określone przez Trybunał w pkt 132–154 tego wyroku i postanowił, przy uwzględnieniu tych kryteriów, po pierwsze, odstąpić od stosowania przepisu krajowego przyznającego temu organowi właściwość do orzekania ze względu na brak jego niezawisłości, a po drugie, przekazać daną sprawę innemu sądowi zapewniającemu takie gwarancje niezawisłości. Takie czynności sądowe można by bowiem uznać za działanie lub zaniechanie mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu zakwestionowanych przepisów krajowych.
- 110 Co się tyczy działań, o których mowa w art. 72 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i w art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, mogą one obejmować w szczególności nie tylko podważanie aktu nominacyjnego na stanowisko sędziego, lecz również, szerzej, wszelką negatywną ocenę co do prawidłowości procedury powołania sędziego w celu sprawdzenia, czy spełniony został wymóg prawa Unii dotyczący sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. I tak za wypełnienie znamion rozpatrywanego przewinienia można uznać stwierdzenie przez sąd orzekający w postępowaniu odwoławczym, że sąd pierwszej instancji nie jest sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy ze względu na sposób, w jaki powołani zostali sędziowie zasiadający w tym sądzie, i na tej podstawie uchylenie przez sąd drugiej instancji orzeczenia tego sądu pierwszej instancji.
- 111 Zdaniem Komisji w tym względzie w szczególności z pkt 133 i 134 wyroku A.K. i in. wynika, że w kontekście badania opisanego w pkt 109 niniejszego wyroku, którego przeprowadzenie jest obowiązkiem każdego sądu krajowego, konieczne jest w szczególności, aby mógł on upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziów zasiadających w sądzie, którego niezawisłość jest kwestionowana, są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne i ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani. Tymczasem na podstawie zakwestionowanych przepisów krajowych sam fakt przeprowadzenia takiej kontroli również mógłby podlegać karze dyscyplinarnej.
- 112 Komisja wskazuje, że z uzasadnienia projektu ustawy, który doprowadził do przyjęcia ustawy zmieniającej, wynika, iż wprowadzone w ten sposób nowe przewinienia dyscyplinarne miały na celu przede wszystkim ochronę wymiaru sprawiedliwości i konstytucyjnych organów państwa przed atakami swoich własnych organów.
- 113 Co więcej, zwraca ona uwagę, że te nowe przewinienia dotyczą treści orzeczeń sądowych, podczas gdy wymóg niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie temu, by stosowany wobec sędziów system odpowiedzialności dyscyplinarnej był wykorzystywany do politycznej kontroli takiej treści.
- 114 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że przepisy krajowe, o których mowa w pkt 105 niniejszego wyroku, naruszają również art. 267 TFUE. Otóż w świetle brzmienia tych przepisów krajowych sam fakt zawieszenia przez sąd krajowy toczącego się postępowania i skierowania do Trybunału pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni wynikających z prawa Unii wymogów związanych z prawem do skutecznej ochrony sądowej, na przykład ze względu na wątpliwości, jakie sąd ten ma co do zgodności z tymi wymogami właściwości przyznanej sądowi krajowemu lub kompetencji przyznanej organowi konstytu-

- tucyjnemu takiemu jak KRS, lub warunków, w jakich nastąpiło powołanie sędziego, może zostać uznany za przewinienie dyscyplinarne.
- 115 W drugiej części zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że wprowadzenie w art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu przewinienia dyscyplinarnego w postaci „oczywistej i rażącej” obrazy przepisów prawa budzi te same zastrzeżenia co zastrzeżenia sformułowane przez nią w kontekście skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej w sprawie Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), w odniesieniu do identycznie brzmiącego przepisu art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Tak niedookreślone sformułowanie przewinienia, co więcej, w opisanym przez Komisję w tej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego kontekście nasilenia aktywności w zakresie działań dyscyplinarnych wobec sędziów i zwiększenia wpływu egzekutywy na działalność organów systemu dyscyplinarnego, stwarza bowiem zdaniem tej instytucji ryzyko, że ów art. 72 § 1 pkt 1 zostanie wykorzystany do kontroli politycznej i sparaliżowania działalności orzeczniczej sędziów Sądu Najwyższego.
- 116 W replice Komisja podnosi, że wnioski płynące z wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), w pełni potwierdziły w międzyczasie zasadność zarzutu trzeciego.
- 117 Wreszcie na rozprawie Komisja podkreśliła, że kontekst, w jakim przyjęto ustawę zmieniającą – w trybie pilnym i zaledwie miesiąc po ogłoszeniu wyroku A.K. i in., który dotyczył oceny niezależności Izby Dyscyplinarnej i KRS – potwierdza, że rzeczywistym zadaniem przepisów krajowych zakwestionowanych w ramach zarzutu trzeciego, podobnie jak w przypadku przepisów krajowych, które instytucja ta kwestionuje w ramach zarzutu pierwszego, było uniemożliwienie polskim sędziom stosowania orzecznictwa zawartego w wyroku A.K. i in., a także w wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), który został wydany później.
- 118 Z wyroków tych wynika bowiem w szczególności, że kontrola procesu powoływania sędziów, jak również badanie mające na celu upewnienie się w tych ramach, że KRS jest organem niezależnym, mogą okazać się niezbędne do zapewnienia, iż dani sędziowie lub sąd, w którym zasiadają, będą niezawisli i będą stanowili sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Tymczasem zakwestionowane przepisy krajowe stoją na przeszkodzie takiej kontroli i takiemu badaniu, ponieważ pozwalają one na nakładanie kar dyscyplinarnych za wszelkie kwestionowanie skuteczności powołania sędziego lub umocowania organu konstytucyjnego.
- 119 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu i że formułuje ona w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów krajowych zwykle domniemania, interpretując je niezgodnie z ich brzmieniem i celem, bez odniesienia się przy tym w jakikolwiek sposób do praktyki polskiej administracji lub polskich sądów, która mogłaby poprzeć tę interpretację.
- 120 Po pierwsze bowiem, prawidłowe stosowanie prawa Unii przez sąd krajowy, w szczególności w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej lub statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, lub skierowanie odesłania prejudycjalnego do Trybunału nie mogą stanowić działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić

funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości, jako że, przeciwnie, celem omawianego przewinienia dyscyplinarnego jest właśnie zagwarantowanie, że sędziowie nie będą zaniedbywać swoich obowiązków ani uchylać godności urzędu.

- 121 Po drugie, co się tyczy przewinień dyscyplinarnych związanych z zakwestionowaniem skuteczności powołania lub stosunku służbowego sędziego, nie mogą one wynikać ani z faktu, że sąd bada kwestię, czy jednostka korzysta z prawa do skutecznej ochrony sądowej, ani – w przypadku ewentualnego naruszenia takiego prawa – z okoliczności, że taki sąd wyciąga z tego konsekwencje przewidziane ustawą, takie jak wyłączenie sędziego, przekazanie sprawy innemu sądowi zapewniającemu wszelkie gwarancje niezawisłości lub uchylenie orzeczenia sądowego. Tego rodzaju przewinienia nie mogą również wynikać z okoliczności, że do Trybunału kierowane są pytania prejudycjalne dotyczące niezawisłości sędziowskiej, o czym świadczy zresztą szereg odesłań skierowanych niedawno w tym przedmiocie przez polskie sądy, które nie były powodem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.
- 122 Przewinienia dyscyplinarne, których dotyczą zakwestionowane przepisy krajowe, polegają w rzeczywistości wyłącznie na kwestionowaniu aktu powołania sędziego lub skutków tego powołania w procedurze innej niż przewidziana w Konstytucji, co jest zresztą zgodne z wymogami nieusuwalności sędziów i stabilności ich stosunku służbowego.
- 123 Po trzecie, przewinienie dyscyplinarne związane z „oczywistą i rażącą” obrazą przepisów prawa zostało wprowadzone w art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu wyłącznie w celu dostosowania przypadków, w których sędziowie Sądu Najwyższego mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej, do przypadków obowiązujących dla sędziów sądów powszechnych, a przewidzianych w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p., skutkiem czego tym dwóm przepisom należy nadać ten sam zakres. Tymczasem art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest przedmiotem ugruntowanej i bardzo zawężającej wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy, która wyklucza, by takie przewinienie mogło wynikać z treści orzeczeń sądowych dokonujących wykładni ustawy. W szczególności okoliczność, że sąd krajowy wypełnia obowiązki nałożone na niego przez prawo Unii, w tym obowiązek zagwarantowania stronie prawa do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, lub okoliczność, że taki sąd zwraca się do Trybunału z pytaniem o wykładnię przepisów prawa Unii, z definicji nie mogą stanowić oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa w rozumieniu omawianego art. 72 § 1 pkt 1.
- 124 Wreszcie Rzeczpospolita Polska uważa, że zarzut trzeci i zarzut drugi są ze sobą sprzeczne, ponieważ nie można twierdzić, że prawo krajowe zakazuje sędziom krajowym, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, kontrolowania ewentualnego istnienia naruszeń prawa do skutecznej ochrony sądowej, a jednocześnie utrzymywać, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych posiada wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie zarzutów dotyczących takich naruszeń.

Ocena Trybunału

– Rozważania wstępne

- 125 Tytułem wstępu należy przypomnieć, po pierwsze, że chociaż ustanowienie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów należy do kompetencji państw członkowskich, to

jednak przy wykonywaniu tej kompetencji każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przestrzegania prawa Unii. Rzeczpospolita Polska jest zatem zobowiązana do zapewnienia, by ustanowiony przez nią system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów krajowych był odpowiedni dla zachowania niezależności sądów, które – jak sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy – mają orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, w celu zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawnej, której wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), pkt 136 i przytoczone tam orzecznictwo]. Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego taką niezależność należy zagwarantować w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 126 Co się tyczy zachowań sędziów mogących stanowić przewinienia dyscyplinarne, prawdą jest, że Trybunał uściślił, iż ochrona niezawisłości sędziowskiej nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 137].
- 127 Trybunał orzekł jednak, że dla zachowania tej niezawisłości i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć swoim prawnie uzasadnionym celom i mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych, konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków, takich jak te wskazane w punkcie powyżej, i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych. W tym celu jest kwestią zasadniczą, żeby zostały ustanowione normy, które definiują w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej danych sędziów [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 138–140 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 128 Po drugie, należy również przypomnieć, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału, aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawnego Unii, w traktatach ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii. W tym kontekście art. 19 TUE, w którym – jak wskazano w pkt 69 niniejszego wyroku – skonkretyzowano wartość państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie

- zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 39, 40 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 129 Jak przypomina Komisja, Trybunał orzekł zatem, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu sądowego, a w szczególności charakteryzujące to prawo podstawowe gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oznaczają między innymi, że każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, przy czym badanie to jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki [zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., (Szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 57].
- 130 Ogólniej rzecz ujmując, z orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że w niektórych okolicznościach sądy krajowe mogą być zmuszone do zweryfikowania poszanowania wymogów wynikających z prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu postanowień art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności wymogów dotyczących dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy [zob. tytułem przykładu wyroki: A.K. i in., pkt 153, 154, 164, 166; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 139, 149, 165, 166; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 74, 87].
- 131 Przyjmuje się zatem w szczególności, że sąd krajowy powinien móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie tego prawa podstawowego [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130, 131, 152–154, 159].
- 132 W tych warunkach okoliczność, że sąd krajowy wykonuje powierzone mu w ten sposób w traktatach zadania i, postępując tak, wywiązuje się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności przepisom takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, z definicji nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie, gdyż w przeciwnym wypadku dochodzi ipso facto do naruszenia tych postanowień prawa Unii.
- *W przedmiocie pierwszej części zarzutu trzeciego*
- 133 W pierwszej części zarzutu trzeciego Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując i utrzymując w mocy przepisy zawarte w art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym, po pierwsze, z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a po drugie, z art. 267 TFUE.

- 134 Jak wynika z ich brzmienia, powyższe przepisy krajowe uznają za przewinienia dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego „działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” oraz „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto z art. 29 § 1 i z art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu wynika, że te przewinienia dyscyplinarne mają zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych.
- 135 Co się tyczy z jednej strony podnoszonego naruszenia postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, brzmienie sformułowanych w ten sposób zakwestionowanych przepisów krajowych nie pozwala stwierdzić, że wspomniane przewinienia dyscyplinarne dotyczą wyłącznie czynności orzeczniczych, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o samej ważności aktu powołania sędziego.
- 136 Zawarte w tych przepisach krajowych odniesienia do „działań lub zaniechań” mogących „uniemożliwić lub istotnie utrudnić” „funkcjonowanie” „organu wymiaru sprawiedliwości” lub do „działań” „kwestionujących” istnienie „stosunku służbowego sędziego”, „skuteczność” powołania sędziego lub „umocowanie organu konstytucyjnego” mogą bowiem prowadzić do tego, że dość szeroki wachlarz działań lub zaniechań, w szczególności o charakterze orzeczniczym, będzie można uznać, ze względu na ich treść lub skutki, za „przewinienia dyscyplinarne” odnośnych sędziów, a prezentowane przez Rzeczpospolitą Polską zawężone rozumienie tych przepisów krajowych nie znajduje oparcia w sformułowaniach użytych przez polskiego ustawodawcę.
- 137 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 181 i 183 opinii, takie odniesienia mają charakter na tyle szeroki i nieprecyzyjny, że mogą w szczególności prowadzić do stosowania zakwestionowanych przepisów krajowych i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec danych sędziów w sytuacjach, w których sędziowie ci badają i rozstrzygają kwestię, czy oni sami lub sąd, w którym zasiadają, albo inni sędziowie lub inne sądy, w których oni zasiadają, spełniają wymogi wynikające z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 karty praw podstawowych.
- 138 Ponadto, z uwagi na ich niewystarczająco jasne i precyzyjne brzmienie, te przepisy krajowe nie pozwalają również zagwarantować, że odpowiedzialność danych sędziów za orzeczenia sądowe, które mają wydać, będzie ściśle ograniczona do sytuacji całkowicie wyjątkowych, takich jak te, o których mowa w pkt 126 niniejszego wyroku.
- 139 W drugiej kolejności należy również, jak podnosi Komisja, uwzględnić szczególne warunki i kontekst, w jakim wspomniane przepisy krajowe zostały przyjęte, które mogą w istocie przyczynić się do wyjaśnienia ich zakresu.
- 140 W tym względzie nie można w szczególności pominąć faktu, że dobór sformułowań dokonany w ten sposób przez polskiego ustawodawcę przy przyjmowaniu, w trybie pilnym i na podstawie przedłożonego w Sejmie w dniu 12 grudnia 2019 r. projektu ustawy zmieniającej z dnia 20 grudnia 2019 r., którą wprowadzono zakwestionowane przepisy krajowe do ustawy o Sądzie Najwyższym, do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, stanowi wyraźną i konkretną odpowiedź na szereg kwestii podnoszonych przez różne polskie sądy w odniesieniu do zgodności niedawnych zmian ustawodawczych, którym została poddana organizacja wymiaru

sprawiedliwości w Polsce, z prawem Unii, a w szczególności z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

- 141 I tak, po pierwsze, z wyroku A.K. i in., ogłoszonego na krótko przed przyjęciem ustawy zmieniającej, w szczególności z pkt 134, 139 i 149, a także z sentencji tego wyroku, jasno wynika, że sąd odsyłający w sprawach połączonych, w których zapadł ten wyrok, i – w świetle skutku erga omnes wyroków interpretacyjnych wydawanych przez Trybunał na podstawie art. 267 TFUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 1987 r., X, 14/86, EU:C:1987:275, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 listopada 2020 r., Openbaar Ministerie (Podrabianie dokumentów), C-510/19, EU:C:2020:953, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo] – wszystkie inne sądy krajowe, które będą następnie orzekać w podobnych sprawach, mogą być zmuszone na podstawie prawa Unii do wypowiedzenia się z jednej strony w przedmiocie zdolności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna do orzekania w sprawach objętych prawem Unii, z uwzględnieniem w szczególności warunków, w jakich doszło do powołania jej członków, a z drugiej strony w przedmiocie niezależności KRS jako organu, który uczestniczy w procesie powoływania sędziów.
- 142 Otóż czyniąc to, sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, mogą stanąć przed koniecznością dokonania czynności, które mogą „uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości”, takiego jak Izba Dyscyplinarna, i „kwestionować” „skuteczność powołania” sędziów zasiadających w tej izbie, a także aktów mogących „kwestionować [...] umocowanie organu konstytucyjnego”, takiego jak KRS, a w konsekwencji spełnić przesłanki określone w przepisach krajowych, które Komisja kwestionuje w pierwszej części zarzutu trzeciego.
- 143 Dodatkowo w tym względzie należy również uwzględnić okoliczność, że w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sam orzekł na podstawie wniosków płynących z wyroku A.K. i in., że KRS w nowym składzie nie jest organem niezależnym od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, a Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji.
- 144 Po drugie, należy zauważyć, że w dniu przyjęcia zakwestionowanych przepisów krajowych przed Trybunałem toczyło się ponadto kilka postępowań w trybie prejudycjalnym obejmujących skierowane do niego przez polskie sądy różne pytania dotyczące wykładni postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w szczególności zaś tego, czy postanowienie to należy interpretować w ten sposób, że:
- nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy sąd, w którego składzie zasiada osoba powołana do pełnienia urzędu sędziego z rażącym naruszeniem reguł prawa państwa członkowskiego dotyczących powoływania sędziów [sprawa C-487/19, W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)];
 - w postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego sąd krajowy może stwierdzić, że nie jest sędzią osoba, która została powołana w trybie niezgodnym z zasadą skutecznej ochrony sądowej [sprawa C-508/19, Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie)];

- do naruszenia wymogów skutecznej ochrony sądowej, w tym niezależności sądownictwa, dochodzi w sytuacji, w której postępowanie karne ukształtowane jest w taki sposób, iż sędzia sądu niższej instancji może zostać delegowany przez Ministra Sprawiedliwości do zasiadania w składzie orzekającym, który rozpoznaje daną sprawę, w sytuacji gdy kryteria stosowane do celów takiego delegowania nie są znane, sama decyzja nie podlega kontroli sądowej, a Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do odwołania tego delegowania w każdej chwili (sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.).
- 145 Tymczasem należy stwierdzić, że oczekiwane wówczas odpowiedzi na te poszczególne pytania mogły, w zależności od ich treści, w sposób oczywisty doprowadzić do tego, by sądy odsyłające, które zwróciły się do Trybunału w odnośnych sprawach, a ponadto wszystkie inne sądy krajowe rozstrzygające w przyszłości w podobnych sprawach, były w razie potrzeby zobowiązane dokonać czynności, które można by uznać za „kwestionujące” albo „skuteczność powołania sędziego”, albo „istnienie stosunku służbowego sędziego” lub za „mogące istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu zakwestionowanych przepisów krajowych i które w konsekwencji mogłyby spełniać przesłanki określone w tych przepisach.
- 146 Po trzecie, należy podkreślić, że w jednym z wyroków, które były oczekiwane w momencie przyjęcia owych przepisów krajowych, a mianowicie w wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego zgłoszony w związku z odwołaniem, w którym sędzia sądu umocowanego do dokonywania wykładni i stosowania tego prawa kwestionuje decyzję o przeniesieniu go bez jego zgody, powinien – gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać za niebyłe postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego odrzucił to odwołanie, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 147 Otóż widać, że przeprowadzając wymagane w tym świetle badanie i uchylając w razie potrzeby, z wyżej wymienionych powodów, postanowienie takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym w sprawie C-487/19, sędziowie wchodzący w skład sądu odsyłającego w tej sprawie, podobnie jak wszyscy sędziowie, którzy w przyszłości będą musieli przeprowadzić takie badanie i wydać takie orzeczenie, narażają się, postępując w ten sposób, na zarzut „kwestionowania” „skuteczności powołania sędziego”, który wydał takie postanowienie, lub na zarzut podjęcia działania „mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu zakwestionowanych przepisów krajowych.

- 148 Ponadto w innym z oczekiwanych w momencie przyjęcia tych przepisów krajowych wyroku, a mianowicie w wyroku z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931), Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywany w świetle art. 2 TUE oraz art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z tego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony.
- 149 Otóż ponownie widać tu, że mający wyciągnąć konsekwencje z tego wyroku sędziowie wchodzący w skład sądu odsyłającego w postępowaniach głównych, w których zapadł wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931) lub wszyscy sędziowie, którzy w przyszłości będą musieli orzekać w podobnych sytuacjach, są narażeni na ryzyko postawienia im zarzutu podjęcia, przez taką postawę, działania „mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu zakwestionowanych przepisów krajowych, a w konsekwencji wszczęcia wobec nich postępowania dyscyplinarnego na tej podstawie.
- 150 W trzeciej kolejności, co się tyczy okoliczności, że przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w tych przepisach krajowych, dotyczą zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej jedynie zachowań zakazanych na mocy krajowych przepisów konstytucyjnych zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny, wystarczy zauważyć, że – jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 75–79 niniejszego wyroku – taka okoliczność, nawet gdyby została wykazana, nie ma znaczenia dla oceny wymogów wynikających dla państw członkowskich z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 151 Warto poza tym przypomnieć, że w przypadku gdyby w następstwie wyroków wydanych przez Trybunał sąd krajowy uznał, że orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że taki sąd krajowy nie zastosowałby tego orzecznictwa, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, także nie może prowadzić do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 260).
- 152 Z całości powyższych rozważań wynika, że ryzyko, iż przepisy krajowe wskazane w pkt 133 niniejszego wyroku będą przedmiotem wykładni umożliwiającej wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności przewidzianych w tym systemie kar, w celu uniemożliwienia odnośnym sądom krajowym dokonania określonych ustaleń lub ocen, których wymagają od nich postanowienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, i w ten sposób wpłynięcia na orzeczenia, które zostaną przez te sądy wydane, z naruszeniem tym samym niezawisłości sędziów wchodzących w skład tych sądów, zostało w niniejszej sprawie wykazane, oraz że te postanowienia prawa Unii zostały w konsekwencji naruszone z obu tych powodów.

- 153 Z drugiej strony, co się tyczy podnoszonego naruszenia art. 267 TFUE, rozważania przedstawione w pkt 135–149 niniejszego wyroku także prowadzą do stwierdzenia, że sędziowie sądów powszechnych, sądów administracyjnych lub Sądu Najwyższego, którzy wystąpiliby do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni wymogów związanych z niezawisłością i bezstronnością sądów oraz z pojęciem „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, wypływających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, takimi jak te, które zostały skierowane do Trybunału w sprawach prejudycjalnych wspomnianych w pkt 141 i 144 tego wyroku, są – z samego faktu sformułowania takich pytań i wyrażenia wątpliwości leżących u ich podstaw – narażeni na zarzut dopuszczenia się przewinień przewidzianych w zakwestionowanych przepisach krajowych.
- 154 Te przepisy krajowe są bowiem, jak wskazano w pkt 135–138 niniejszego wyroku, sformułowane w sposób tak szeroki i nieprecyzyjny, że nie pozwalają wykluczyć, iż takie wątpliwości i pytania zostaną poczytane za „kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” lub za przyczynienie się do „istotnego utrudnienia funkcjonowania organu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu tych przepisów.
- 155 Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do niego, jeśli uznają one, że w zawieszłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią przepisów prawa Unii niezbędną do rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 223 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 156 Ponadto, co się tyczy sądów takich jak Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny, których orzeczenia nie podlegają zgodnie z prawem krajowym zaskarżeniu w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, uprawnienie to przekształca się wręcz – z zastrzeżeniem wyjątków uznanych w orzecznictwie Trybunału – w obowiązek wystąpienia do Trybunału z odesłaniem w trybie prejudycjalnym [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 224 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 157 Również według utrwalonego orzecznictwa przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia względnie wywiązaniu się z tego obowiązku, które stanowią w istocie nieodłączne elementy ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem oraz są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądom krajowym na mocy tego postanowienia [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 225 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 158 Dodatkowo przepis prawa krajowego, który może skutkować w szczególności tym, że sędzia krajowy będzie wolał powstrzymać się od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, narusza prerogatywy przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i w konsekwencji wpływa na skuteczność wspomnianego systemu współpracy [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 226 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 159 A zatem nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem

- prejudycjalnym. Sama bowiem perspektywa wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia z odesłaniem lub podjęcia decyzji o jego podtrzymaniu może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia i funkcji, o których mowa w pkt 157 niniejszego wyroku [wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 227 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 160 W tym kontekście należy ponadto podkreślić, że w szeregu wyroków Trybunał zauważył, iż rzeczywiście doszło do zainicjowania postępowań wyjaśniających, które poprzedzają wszczęcie ewentualnych postępowań dyscyplinarnych, w sprawie postanowień, którymi polskie sądy powszechne zwróciły się do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącymi w szczególności wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 231].
- 161 Z całości powyższych rozważań wynika zatem, że ryzyko, iż przepisy krajowe, które Komisja kwestionuje w pierwszej części zarzutu trzeciego, mogą być przedmiotem wykładni umożliwiającej wykorzystanie rozpatrywanego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do celów karania sędziów krajowych za kierowanie do Trybunału odesłań prejudycjalnych lub podtrzymywanie takich odesłań, również zostało wykazane, oraz że te przepisy krajowe naruszają w konsekwencji art. 267 TFUE.
- 162 Wreszcie należy oddalić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej przedstawioną w pkt 124 niniejszego wyroku, która opiera się na domniemanej sprzeczności między zarzutem trzecim a zarzutem drugim. W tym względzie wystarczy bowiem zauważyć, że o ile zarzut drugi ma na celu poddanie krytyce okoliczności, iż badanie niektórych kwestii prawnych należy do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o tyle zarzut trzeci dotyczy zgodności z prawem Unii przepisów uznających określone rodzaje zachowań za przewinienia dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, w tym też sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 163 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przepisy art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu naruszają zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak i art. 267 TFUE, wobec czego pierwsza część zarzutu trzeciego Komisji podlega uwzględnieniu.
- *W przedmiocie drugiej części zarzutu trzeciego*
- 164 Na początek należy zauważyć, że – jak podkreśla Komisja – przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, który ustanawia jako przewinienie dyscyplinarne, którego mogą dopuścić się sędziowie Sądu Najwyższego, „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa”, przejmuje w tym względzie sformułowanie identyczne ze sformułowaniem zawartym już w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. przed zmianą tej ustawy w drodze ustawy zmieniającej, które również kwalifikowało takie naruszenie jako przewinienie dyscyplinarne, którego mogą dopuścić się sędziowie sądów powszechnych.
- 165 Tymczasem, jak wynika z pkt 157 i z pkt 1 tiret drugie sentencji wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19,

EU:C:2021:596), ogłoszonego w czasie trwania niniejszego postępowania, Trybunał orzekł w odniesieniu do normy wyrażonej w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p., że w świetle wszystkich rozważań przedstawionych w pkt 134–156 tego wyroku dowiedzione zostało, iż w szczególnym kontekście niedawnych reform, które miały wpływ na polskie sądownictwo i system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, definicja „przewinienia dyscyplinarnego” zawarta w tym przepisie nie pozwala uniknąć ryzyka, że ten system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celach wywierania nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, i wywoływania u nich efektu mrozącego, co może wpłynąć na treść wydawanych przez nich orzeczeń. W owym pkt 157 Trybunał doszedł zatem do wniosku, że z tego względu ów art. 107 § 1 pkt 1 godzi w niezawisłość sędziów sądów powszechnych z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 166 W tych okolicznościach z powodów zasadniczo identycznych z tymi, które zostały przedstawione w pkt 134–156 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), do których należy tu odesłać, trzeba stwierdzić, iż art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu również narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ten przepis krajowy godzi bowiem w niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego – którzy, jak wskazano w pkt 92 niniejszego wyroku, są również powołani do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii – ponieważ ów przepis krajowy nie pozwala zapobiec wykorzystywaniu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej mającego zastosowanie do tych sędziów do wywołania nacisków i efektu mrozącego mogących wpłynąć na treść ich orzeczeń, w szczególności orzeczeń dotyczących wymogów wynikających z prawa do skutecznej ochrony sądowej związanych z istnieniem niezawisłych i bezstronnych sądów ustanowionych uprzednio na mocy ustawy.
- 167 Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), Trybunał orzekł również, co wynika z pkt 234 i pkt 2 sentencji tego wyroku, że ze względu na istnienie przewinienia dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. oraz z powodów przedstawionych w pkt 222–233 tego wyroku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE poprzez dopuszczenie, aby prawo odnośnych sądów krajowych do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.
- 168 W tych okolicznościach z powodów zasadniczo identycznych z tymi, które zostały wskazane w pkt 222–233 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), do których należy tu odesłać, należy stwierdzić, że przyjmując i utrzymując w mocy przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, skutkiem czego obowiązek występowania przez Sąd Najwyższy do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mógłby być ograniczony ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów tego sądu krajowego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 TFUE.
- 169 Z powyższego wynika, że także druga część zarzutu trzeciego jest zasadna oraz że w konsekwencji zarzut ten należy uwzględnić w całości.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 170 W ramach zarzutu pierwszego, który należy zbadać w trzeciej kolejności, Komisja podnosi, że przepisy art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, a także przepisy art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 8 ustawy zmieniającej naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, zasadę pierwszeństwa prawa Unii i art. 267 TFUE.
- 171 Zdaniem Komisji te przepisy krajowe mają na celu zakazanie sądom krajowym, do których mają zastosowanie, badania – do czego są one jednak zobowiązane – z urzędu lub na wniosek strony, czy prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w sprawach dotyczących praw indywidualnych wywodzonych przez nie z prawa Unii może być zagwarantowane lub nie zostało naruszone, poprzez dokonanie kontroli, czy ich własny skład lub skład innego sądu, na przykład skład orzekający w niższej instancji, spełnia wymogi właściwe dla zapewnienia takiej gwarancji. Przeprowadzenie takiej kontroli powinno bowiem być możliwe w zakresie prawidłowości procesu powołania sędziów wchodzących w skład danych sądów lub umożliwiać ocenę umocowania tych sądów i orzekających w nich sędziów, czego udaremnienie stanowi cel zakwestionowanych przepisów krajowych.
- 172 Powołując się na zasadę nieusuwalności sędziów i na niedopuszczalność w świetle Konstytucji unieważnienia aktu ich powołania, Rzeczpospolita Polska myli wypływający z prawa Unii obowiązek umożliwienia takiej kontroli sądowej z konsekwencjami stwierdzenia w wyniku tej kontroli sądowej ewentualnego niespełnienia wymogów wynikających z prawa dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Tymczasem takie konsekwencje, których określenie powinno należeć do sądu krajowego mającego wydać orzeczenie na podstawie obowiązującego prawa krajowego i z należyтым uwzględnieniem pełnej skuteczności prawa Unii oraz konieczności wyważenia wymogów dotyczących stosowania zasady pewności prawa i wymogów dotyczących poszanowania obowiązującego prawa, nie muszą koniecznie polegać na stwierdzeniu nieważności rozpatrywanego aktu powołania lub złożeniu danego sędziego z urzędu. Generalnie konsekwencje te są zresztą określone w ramach kontroli sądowej przeprowadzanej w drugiej instancji, której przedmiotem jest orzeczenie lub akt inny niż akt powołania na stanowisko sędziego.
- 173 W przypadku ustalenia naruszenia podstawowego prawa jednostek do skutecznego środka prawnego zasada pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii wymaga ponadto, aby – gdy jest to konieczne w wyniku wspomnianego wyważenia – odstąpić od stosowania danych przepisów prawa krajowego.
- 174 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, gdyż niczym nie poparła swoich twierdzeń dotyczących ewentualnych naruszeń art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii. W każdym wypadku kwestionowane przepisy krajowe nie dotyczą kwestii występowania przez sądy krajowe z pytaniami prejudycjalnymi ani nie odnoszą się do kwestii kolizyjnych między normami, w ramach których ta zasada mogłaby znajdować zastosowanie. Komisja nie wyjaśniła ponadto, w jaki sposób jeden z zaskarżonych przepisów krajowych,

- a mianowicie art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu miały naruszać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 175 Co się tyczy pozostałych z podnoszonych naruszeń tych dwóch ostatnich postanowień prawa Unii, Rzeczpospolita Polska podnosi, że ciążący na sądzie krajowym obowiązek zbadania poszanowania wymaganych na ich podstawie gwarancji w celu upewnienia się, że nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego nie naruszyły w danej sprawie prawa strony do sądu ustanowionego na mocy ustawy, nie oznacza przyznania każdej jednostce prawa do żądania pozbawienia sędziego urzędu i każdemu sądowi krajowemu właściwości do kwestionowania w dowolnej procedurze i bez podstawy prawnej aktu powołania sędziego i trwałości jego skutków. Zdaniem tego państwa członkowskiego każda odmienna wykładnia prowadziłaby zresztą do naruszenia zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów.
- 176 Rzeczpospolita Polska wskazuje, że jak wynika z ich wykładni literalnej, kontekstowej, celowościowej i systemowej oraz wbrew błędnemu znaczeniu, jakie nadaje im Komisja, art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu nie stoją na przeszkodzie przestrzeganiu gwarancji wymaganych na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 177 W pierwszej kolejności te przepisy krajowe zostały wprowadzone wyłącznie ze względu na poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego i wymiaru sprawiedliwości w związku z niedawnym nasileniem się prób kwestionowania samego istnienia mandatów sędziów. Czyniąc to, ustawodawca polski miał zresztą na celu jedynie zapewnienie przestrzegania wcześniej istniejącego prawa krajowego. Rzeczpospolita Polska wskazuje, że Konstytucja i utrwalone orzecznictwo sądów zarówno konstytucyjnych, jak i administracyjnych od zawsze wykluczały bowiem, by ważność lub skuteczność aktu powołania sędziego mogły być przedmiotem kontroli sądowej.
- 178 W drugiej kolejności wspomniane przepisy krajowe powinny zdaniem tego państwa członkowskiego być interpretowane w świetle przepisów wyższej rangi w hierarchii norm prawnych, a mianowicie art. 45 Konstytucji, art. 6 EKPC i odpowiednich przepisów prawa Unii, i zgodnie z nimi.
- 179 W trzeciej kolejności skuteczną kontrolę gwarancji związanych z dostępem do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy na gruncie prawa Unii zapewnia w pełni stosowanie rozmaitych innych przepisów krajowych. Mowa tu, po pierwsze, o art. 48–54 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (zwanej dalej „k.p.c.”), art. 40–44 ustawy – Kodeks postępowania karnego (zwanej dalej „k.p.k.”) i art. 18–24 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej „p.p.s.a.”), które to przepisy umożliwiają wystąpienie z wnioskiem o wyłączenie sędziego, w wypadku gdy istnieją wątpliwości co do jego bezstronności i niezawisłości. Po drugie, możliwość wniesienia przez jednostkę, która ma wątpliwości co do tego, czy sąd jest zdolny zagwarantować jej prawo do takiego sądu, o przekazanie sprawy innemu sądowi, zgodnie z wnioskami płynącymi z wyroku A.K. i in., jest zagwarantowana w art. 200 § 14 k.p.c., zgodnie z którym każdy sąd krajowy bada z urzędu swoją właściwość i w razie stwierdzenia swojej niewłaściwości przekazuje sprawę sądowi właściwemu. Po trzecie, w wypadku gdy skład sądu, który orzekł w sprawie, był sprzeczny z przepisami prawa, sąd wyższej instancji, do którego wniesiono środek zaskarżenia, ma obowiązek z urzędu

- stwierdzić nieważność postępowania i uchylić wyrok na podstawie art. 379 pkt 4 k.p.c., art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k. i art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.
- 180 Ponadto w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej Komisja myli się co do zakresu art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, a tym samym co do zakresu art. 8 ustawy zmieniającej, przewidującego stosowanie tego art. 55 § 4 do spraw będących w toku. Wspomniany art. 55 § 4 w żaden sposób nie zabrania bowiem oceny należytego obsadzenia sądu, zwłaszcza w drodze wniosku o wyłączenie sędziego lub do celów dokonania kontroli, czy to obsadzenie miało negatywny wpływ na wynik sprawy. Omawiany art. 55 § 4 stanowi w rzeczywistości odzwierciedlenie utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym okoliczność, że sprawa została rozpoznana przez skład orzekający z naruszeniem przepisów „rangi rozporządzenia” o przydziale spraw sędziom i wyznaczaniu składów nie stanowi nadzwyczajnej przyczyny odwoławczej, która prowadziłaby w każdym przypadku do stwierdzenia nieważności postępowania, ani nie daje podstaw do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia.
- 181 Wreszcie Rzeczpospolita Polska twierdzi, używając sformułowań analogicznych do tych przytoczonych w pkt 124 niniejszego wyroku, że zarzuty pierwszy i drugi są ze sobą sprzeczne, ponieważ nie można twierdzić jednocześnie, że prawo krajowe zakazuje sądom krajowym kontrolowania ewentualnego istnienia naruszeń prawa do skutecznej ochrony sądowej, a jednocześnie, że Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przysługuje wyłączna właściwość do orzekania w przedmiocie zarzutów dotyczących takich naruszeń.
- 182 W replice Komisja podnosi w szczególności, w odniesieniu do podnoszonego naruszenia art. 267 TFUE, że w uzasadnionej opinii wyjaśniła – co jest zresztą oczywiste – że zakazując sądom krajowym dokonywania oceny, czy sąd lub sędzia spełnia określone wymogi związane ze skuteczną ochroną sądową wynikające z prawa Unii, zakwestionowane przepisy krajowe automatycznie uniemożliwiają tym sądom krajowym nawiązanie dialogu prejudycjalnego z Trybunałem w tym zakresie. Podnoszone naruszenie art. 267 TFUE zostało ponadto szczegółowo uzasadnione w skardze w części dotyczącej zarzutu drugiego. Co się tyczy art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, ma on taką samą treść normatywną jak art. 29 § 3 tej ustawy oraz art. 42a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, w związku z czym to samo rozumowanie prawne powinno mieć zastosowanie do wszystkich tych przepisów bez konieczności precyzowania tego w uzasadnieniu skargi.
- 183 Jeżeli chodzi o podnoszone naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii, przepisy krajowe, o których mowa w pkt 176 niniejszego wyroku, zakazują nie tylko „ustalenia”, ale również „oceny” zgodności z prawem powołania sędziego oraz „wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”, bez odniesienia się do danego aktu powołania, w związku z czym zgodnie z takim brzmieniem ocena uprawnienia sędziego do orzekania w danej sprawie jest zakazana. Taka wykładnia wynika również z art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, zgodnie z którym wniosek określony w art. 26 § 2 tej ustawy oparty na braku niezależności danego sądu lub braku niezawisłości tego sędziego nie może dotyczyć oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.
- 184 Co się tyczy art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, Komisja zwraca uwagę, że ten przepis krajowy nie dotyczy przypadków naruszenia przepisów o przydziale spraw oraz

wyznaczaniu i zmianie składu sądu, w związku z czym podniesione przez Rzeczpospolitą Polską argumenty dotyczące takiego naruszenia są pozbawione znaczenia.

- 185 W duplice Rzeczpospolita Polska podnosi, że jeśli chodzi o podnoszone naruszenia art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii, Komisja nie może poprzestać na powołaniu się na rzekomą „oczywistość” – zważywszy, że wszelkie domniemania są w tym względzie wykluczone – ani na wskazaniu, że argumentacja, która nie została przedstawiona w skardze, została zawarta w uzasadnionej opinii. Jeżeli chodzi o art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, to do Komisji należało uzasadnienie jej zarzutów, a od strony pozwanej nie można oczekiwać, by zgadywała, że podniesione w skardze argumenty dotyczące innych przepisów krajowych mogą stanowić również uzasadnienie tych zarzutów.
- 186 Co się tyczy art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, z drugiego zdania tego przepisu, a w szczególności z użycia zawartego w nim wyrażenia „nie mogą być podstawą” nie wynika, że zgodność z przepisami wykonawczymi o przydziale spraw i o wyznaczaniu lub zmianie składu sądu ma skutek sanujący wszelkie inne wady, którymi może w stosownym przypadku być dotknięte dane postępowanie i które mogą doprowadzić do wydania orzeczenia naruszającego prawo jednostki do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 187 Na rozprawie, poza rozważaniami przedstawionymi w pkt 117 i 118 niniejszego wyroku, Komisja podniosła w odniesieniu do art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, że ten przepis krajowy może na przykład stać na przeszkodzie zastosowaniu się przez sądy krajowe do wniosków płynących, po pierwsze, z pkt 176 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), a po drugie z sentencji wyroku z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931).

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

- 188 Co się tyczy w pierwszej kolejności podnoszonego naruszenia art. 267 TFUE, warto przypomnieć, że zgodnie z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem i jego orzecnictwem dotyczącym tego przepisu każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty oraz zwięzłe omówienie tych zarzutów. Owo wskazanie powinno być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi – dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, powinny wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że zawarte w niej żądania powinny zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, aby uniknąć sytuacji, w której Trybunał orzekłby ultra petita lub nie orzekłby w przedmiocie jednego z zarzutów [wyrok z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 189 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecz-

- nej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia [wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 190 W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 191 Tymczasem w niniejszej sprawie należy zauważyć, że o ile art. 267 TFUE został wymieniony w szczególności w petitum skargi dotyczącym zarzutu pierwszego, o tyle rozważania poświęcone przedstawieniu tego zarzutu w skardze i związanej z nim argumentacji Komisji nie zawierają najmniejszej wzmianki na temat tego artykułu i jego ewentualnego naruszenia ani a fortiori jakiegokolwiek wyjaśnienia co do powodów, dla których kwestionowane w ramach tego zarzutu przepisy krajowe miałyby naruszać wspomniany artykuł.
- 192 W tych okolicznościach należy stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 128 opinii, że jeśli chodzi o podnoszone w ramach zarzutu pierwszego naruszenie art. 267 TFUE, skarga nie spełnia wymogów przypomnianych w pkt 188–190 niniejszego wyroku. W tym zakresie ani okoliczność, że to podnoszone naruszenie zostało, w kontekście zarzutu pierwszego, umotywowane przez Komisję w uzasadnionej opinii, ani okoliczność, że analogiczne naruszenie art. 267 TFUE było przedmiotem argumentacji w ramach innych zarzutów sformułowanych w skardze w odniesieniu do przepisów krajowych innych niż te, których dotyczy ów zarzut pierwszy, nie mogą prowadzić do uzupełnienia braku, którym dotknięte jest w tym względzie pismo wszczynające postępowanie. To pismo nie pozwala bowiem, jeżeli chodzi o zarzut pierwszy, na określenie w sposób spójny, jasny i precyzyjny przedmiotu sporu odnoszącego się do art. 267 TFUE, który to przedmiot w niniejszej sprawie został przedstawiony Trybunałowi po przeprowadzeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
- 193 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, należy natomiast zauważyć, że Komisja w przedstawionych przez nią w skardze rozważaniach poświęconych zarzutowi pierwszemu powołuje się na tę zasadę, podkreślając w szczególności w pkt 75 tej skargi, iż poprzez uniemożliwienie polskim sądom orzekania w kwestii spełnienia wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych w sytuacjach, o których mowa w zakwestionowanych przepisach krajowych, te ostatnie przepisy mogą również z tego względu stać na przeszkodzie podjęciu przez te sądy, zgodnie z ową zasadą, działań, które mogłyby okazać się konieczne w celu zapewnienia skutecznego poszanowania rzeczonych wymogów w takich sytuacjach.
- 194 Jeżeli chodzi, w trzeciej kolejności, o art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, prawdą jest, na co zwraca uwagę Rzeczpospolita Polska, że jakkolwiek ten przepis krajowy został wymieniony w petitum skargi dotyczącym zarzutu pierwszego, to argumentacja przedstawiona w skardze na poparcie tego zarzutu nie zawiera konkretnych rozważań dotyczących tego przepisu.
- 195 Jednakże, jak podnosi Komisja, ustanawiając, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pozostawia bez rozpoznania wnioski, który obejmuje ustalenie oraz ocenę zgod-

ności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, ów art. 26 § 3 ogranicza się w istocie do powtórzenia tego, co wynika już z art. 29 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a mianowicie że Sądowi Najwyższemu, w tym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zakazano ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

196 W tych okolicznościach należy uznać, że krytyka wysuwana przez Komisję wobec art. 29 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu dotyczy ipso facto również art. 26 § 3 tej ustawy i obejmuje zatem ten ostatni przepis. Stąd też nie było konieczne, aby Komisja przedstawiła szczególne wyjaśnienie w odniesieniu do tego ostatniego przepisu krajowego, a w rezultacie brak takiego wyjaśnienia nie mógł naruszyć prawa Rzeczypospolitej Polskiej do obrony.

197 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy Komisji jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy podnoszonego naruszenia art. 267 TFUE, natomiast w pozostałym zakresie jest dopuszczalny.

– *Co do istoty*

198 Co się tyczy przede wszystkim art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, z treści dwóch pierwszych z wymienionych przepisów prawa krajowego wynika, po pierwsze, że „w ramach działalności” poszczególnych sądów „lub [ich] organów”, „niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania [sądów], konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”, a po drugie, że sądy te „nie [mogą] ustala[ć] lub ocen[iać] zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Jeżeli chodzi o art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, przepis ten wyklucza, by Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w następstwie przekazania jej przez inny sąd wniosku o wyłączenie sędziego lub o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmującego zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, rozpoznała taki wniosek, jeżeli dotyczy on „ustaleni[a] oraz ocen[y] zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

199 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że podobnie jak wskazano zasadniczo w pkt 135–137 niniejszego wyroku w odniesieniu do przepisów krajowych zakwestionowanych przez Komisję w ramach zarzutu trzeciego, sformułowania charakteryzujące przepisy krajowe, których dotyczy zarzut pierwszy, nie pozwalają uznać – wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska – że ustanowione w ten sposób zakazy dotyczą wyłącznie czynności orzeczniczych, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o samej ważności aktu powołania sędziego.

200 Po pierwsze bowiem, te ostatnie przepisy krajowe zakazują nie tylko „ustalania”, ale również „oceny” z punktu widzenia „zgodności z prawem” zarówno samego „powołania”, jak i wynikającego z tego powołania „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Po drugie, te same przepisy zakazują w sposób jeszcze bardziej ogólny „kwestionowania” „umocowania” „sądów” lub „konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”.

- 201 Takie sformułowania, ze względu na ich stosunkowo szeroki i nieprecyzyjny charakter, mogą, jak się wydaje, doprowadzić do tego, że ustanowionym w ten sposób zakazom będzie podlegał, z uwagi na ich treść lub skutki, szeroki wachlarz aktów lub czynności sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego lub ich organów. Może tak być w szczególności wówczas, gdy sądy te są zobowiązane, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami przypomnianymi w pkt 128–131 niniejszego wyroku, zbadać w określonych okolicznościach, czy one same lub wchodzący w ich skład sędziowie albo też inni sędziowie lub sądy, mający orzekać w sprawach z zakresu prawa Unii lub którzy orzekali już w ich przedmiocie, spełniają wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 karty praw podstawowych, dotyczące niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy odnośnych sądów i sędziów.
- 202 W drugiej kolejności należy zauważyć, że sformułowania użyte w ten sposób przez polskiego ustawodawcę są, podobnie jak wskazano w pkt 140 niniejszego wyroku w odniesieniu do przepisów krajowych zakwestionowanych przez Komisję w ramach zarzutu trzeciego, ściśle związane z szeregiem podnoszonych przez różne polskie sądy kwestii dotyczących zgodności rozmaitych zmian ustawodawczych, którym została poddana organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, z prawem Unii, a w szczególności zgodności tych zmian z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 karty praw podstawowych.
- 203 Ustawa zmieniająca i przepisy krajowe, których dotyczy zarzut pierwszy, zostały bowiem przyjęte w trybie pilnym w kontekście opisanym w pkt 141–145 niniejszego wyroku, który charakteryzuje się w szczególności, po pierwsze, zapoczątkowanym wówczas rozwojem orzecznictwa związanego z utrzymaniem państwa prawnego, a zwłaszcza niezależności sądownictwa w Polsce, u którego źródeł leży wyrok A.K. i in., a także, po drugie, faktem, że w tamtym czasie przed Trybunałem zawisłych było kilka odesłań prejudycjalnych dotyczących tego rodzaju problematyki.
- 204 W tym względzie w szczególności z pkt 134, 139 i 149, a także z sentencji wyroku A.K. i in. wynika, że wnioski płynące z tego wyroku, podobnie jak wnioski płynące z orzecznictwa krajowego, o którym mowa w pkt 143 niniejszego wyroku, a które rozwinęło się w świetle wspomnianego wyroku A.K. i in., odnoszą się do zgodności z prawem Unii kompetencji przyznanych Izbie Dyscyplinarnej, w szczególności ze względu na sposób powoływania członków tej izby oraz brak niezależności zarówno wspomnianej izby, jak i KRS, która uczestniczyła w tym procesie nominacyjnym.
- 205 W szczególności, jak wskazano w pkt 141 niniejszego wyroku, z wyroku A.K. i in. jasno wynika, że sądy krajowe mające orzekać w sprawach tego rodzaju mogą być zmuszone na podstawie prawa Unii, po pierwsze, do wypowiedzenia się w przedmiocie zdolności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna do orzekania w sprawach objętych prawem Unii, z uwzględnieniem w szczególności warunków, w jakich doszło do powołania jej członków, a po drugie, do zbadania niezależności KRS i w przypadku braku takiej niezależności, do wypowiedzenia się w przedmiocie konsekwencji, które wiążą się z udziałem tego organu w procesie powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej.
- 206 Tymczasem oczywiste jest, że czyniąc to, owe sądy krajowe, odpowiedzialne za stosowanie w ramach swoich kompetencji przepisów prawa Unii, mogłyby być zobowiązane do dokonania czynności, które można by uznać za „kwestionowanie” „umocowania sądów”, takich jak Izba Dyscyplinarna, lub „konstytucyjnych organów państwowych oraz organów

- [...] ochrony prawa”, takich jak KRS, dokonując, co więcej, przy tej okazji „oceny” „zgodności z prawem” „powołania” sędziów zasiadających w tej izbie oraz ich „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu przepisów krajowych, które Komisja kwestionuje w ramach zarzutu pierwszego.
- 207 Jeśli chodzi o pytania prejudycjalne, o których mowa w pkt 144 niniejszego wyroku, a które były przedmiotem postępowania przed Trybunałem w chwili przyjęcia zakwestionowanych przepisów krajowych, dotyczyły one z jednej strony ewentualnego braku zgodności z prawem Unii nowych przepisów krajowych, stanowiących umocowanie dla nieco wcześniejszego powołania szeregu osób na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, oraz skutków, jakie mogą wynikać z takiego braku zgodności w przypadku czynności orzeczniczych podejmowanych przez odnośnych sędziów. Z drugiej strony te pytania prejudycjalne poruszały kwestię ewentualnego braku zgodności z prawem Unii przepisów krajowych zezwalających na przyjmowanie decyzji ministerialnych polegających na delegowaniu sędziów do sądów innych niż ich sądy pochodzenia.
- 208 W zależności od ich treści odpowiedzi na wspomniane pytania prejudycjalne, jakich oczekiwano wówczas od Trybunału, mogły wiązać się dla sądów krajowych z koniecznością dokonania w razie potrzeby „oceny” „zgodności z prawem” „powołania” sędziów Sądu Najwyższego lub ich „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” lub dokonania czynności, które można by uznać za „kwestionowanie” „umocowania sądów”, w szczególności tych, w których sędziowie zostali delegowani.
- 209 Ponadto, jak wynika z wyroków wymienionych w pkt 146 i 148 niniejszego wyroku, odpowiedzi udzielone przez Trybunał na pytania prejudycjalne, których treść została przypomniana w pkt 207 niniejszego wyroku, potwierdziły ryzyko, że czynności lub oceny, do których w pewnych okolicznościach zobowiązane są sądy krajowe na podstawie art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych mogą rzeczywiście podlegać zakazom ustanowionym w przepisach krajowych zakwestionowanych w ramach zarzutu pierwszego.
- 210 Argument Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w pkt 175 niniejszego wyroku, nie może podważyć powyższej analizy. Z analizy tej nie wynika bowiem, że każdemu sądowi krajowemu powinna przysługiwać właściwość do kwestionowania, z urzędu lub na wniosek jednostki, w dowolnej procedurze, aktu powołania sędziego, jego stosunku służbowego lub wykonywania jego władzy sędziowskiej, po zwróceniu się w razie potrzeby do Trybunału o dokonanie wykładni w trybie prejudycjalnym.
- 211 I tak w wyroku z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 70, 71, 81–83), Trybunał uznał za niedopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w kontekście zakwestionowania przed sądem odsyłającym ważności powołania sędziego Sądu Najwyższego, stwierdziwszy w szczególności, po pierwsze, że pytania postawione w tym wniosku są nierozdzielnie związane ze sporem innym niż rozpatrywany w postępowaniu głównym, a po drugie, że powództwo w postępowaniu głównym miało na celu uzyskanie pewnego rodzaju stwierdzenia nieważności erga omnes powołania danego sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego tego sądu, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

- 212 W trzeciej kolejności, co się tyczy twierdzeń Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi inne przepisy krajowe pozwalają na spełnienie wymogów wypływających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, należy zauważyć, po pierwsze, że jeśli chodzi o przepisy krajowe dotyczące wyłączenia sędziów, o których mowa w pkt 179 niniejszego wyroku, to z jednej strony z art. 26 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu wynika, że ocena zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości nie jest dopuszczalna w kontekście takiego postępowania o wyłączenie sędziego.
- 213 Z drugiej strony, jak wynika z samego brzmienia przepisów krajowych dotyczących wyłączenia sędziego, na które powołała się Rzeczpospolita Polska i których treść przedstawiła na wniosek Trybunału, kontrola, na którą zezwalają te przepisy krajowe, wydaje się dotyczyć wyłącznie przestrzegania jedynie części wymogów wynikających z zasady niezawisłości sędziowskiej, a dokładniej wymogów związanych z aspektem wewnętrznym tej zasady pokrywającym się z pojęciem „bezstronności” i odnoszącym się do jednakowego dystansu, którego sędziowie muszą przestrzegać w stosunku do stron sporu i ich odpowiednich interesów. Natomiast w świetle tego brzmienia wspomniane przepisy krajowe nie wydają się zezwalać na kontrolę innych aspektów wynikających z tych wymogów, w szczególności tych związanych z aspektem zewnętrznym tej zasady i dotyczących w szczególności uchronienia danego organu przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz czy też konieczności uprzedniego ustanowienia tego organu na mocy ustawy.
- 214 Na rozprawie Rzeczpospolita Polska wskazała ponadto w tym względzie, że z niedawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż powyższe przepisy krajowe nie dopuszczają w szczególności wniosków lub oświadczeń opartych na zarzutach dotyczących wadliwości powołania sędziego lub jakiegokolwiek innej okoliczności związanej z procedurą powołania sędziego.
- 215 Po drugie, co się tyczy innych mechanizmów krajowych, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, również wymienionych w pkt 179 niniejszego wyroku, a mianowicie dotyczących przekazania sprawy według właściwości innemu sądowi oraz kontroli sprawowanej przez sądy wyższej instancji, należy zauważyć, że – jak wskazano w pkt 200 i 201 niniejszego wyroku – przepisy krajowe kwestionowane w ramach zarzutu pierwszego są sformułowane w sposób szeroki i nieprecyzyjny, który nie pozwala wykluczyć, że mogą one sparaliżować również takie mechanizmy.
- 216 Zakazy ustanowione w tych przepisach krajowych mają bowiem również zastosowanie do sądów, przed którymi pojawia się kwestia ewentualnego przekazania sprawy innemu sądowi na podstawie art. 200 § 1⁴ k.p.c., a zatem wydają się być w stanie stanąć na przeszkodzie takiemu przekazaniu sprawy przez owe sądy, na przykład w sytuacji gdy wiązałoby się to, w okolicznościach wskazanych w wyroku A.K. i in., z zakwestionowaniem zgodności z wymogami niezawisłości wynikającymi z prawa Unii i, w następstwie, umocowania sądu, przed którym dana sprawa powinna być zwykle badana, lub z zakwestionowaniem w tym kontekście umocowania organu konstytucyjnego takiego jak KRS.
- 217 Ponadto zakwestionowane przepisy prawa krajowego, z uwagi na ich szerokie i nieprecyzyjne sformułowanie, mogą również uniemożliwiać sądowi wyższej instancji, do którego wniesiono o zbadanie orzeczenia sądu niższej instancji, dokonanie oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości lub też zakwestionowanie umo-

- cowania sądów i trybunałów, niezależnie od tego, czy chodzi o orzekanie w przedmiocie jego własnego składu lub umocowania jako sądu drugiej instancji, czy też w odniesieniu do sądu niższej instancji.
- 218 W czwartej kolejności należy również oddalić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej przedstawioną w pkt 181 niniejszego wyroku, która opiera się na domniemanej sprzeczności między zarzutami pierwszym i drugim. W tym względzie wystarczy bowiem podkreślić, że o ile zarzut drugi ma na celu poddanie krytyce okoliczności, iż badanie niektórych kwestii prawnych należy do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o tyle zarzut pierwszy dotyczy z kolei zgodności z prawem Unii przepisów ustanawiających określone zakazy mające zastosowanie do sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, w tym też do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 219 Z powyższego wynika, że przepisy krajowe, o których mowa w pkt 198 niniejszego wyroku, naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 220 Następnie, co się tyczy art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 8 ustawy zmieniającej, przewidującego stosowanie tego art. 55 § 4 do spraw wszczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie tej ostatniej ustawy, z brzmienia art. 55 § 4 zdanie drugie wynika w szczególności, że „[p]rzepisy o przydziale spraw, wyznaczeniu i zmianie składu sądu [...] nie mogą być podstawą stwierdzenia [...] nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”.
- 221 Otóż należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku przepisów krajowych, o których mowa w pkt 133 i 198 niniejszego wyroku, również art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu został niedawno wprowadzony do polskiego porządku prawnego ustawą zmieniającą w szczególnym kontekście przypomnianym w pkt 140–145 tego wyroku.
- 222 W tym względzie należy w szczególności podkreślić, że w dniu przyjęcia tego przepisu krajowego przed Trybunałem toczyły się postępowania między innymi w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o których mowa w pkt 144 tiret trzecie niniejszego wyroku, w sprawach połączonych, w których zapadł następnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931).
- 223 Tymczasem w tym ostatnim wyroku Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z takiego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony.
- 224 Ponadto w czasie, gdy przyjmowano art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, Trybunał rozpatrywał również, w sprawie C-791/19, wniesioną przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mającą na celu w szczególności ustalenie, że poprzez przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 225 Otóż podkreślenia wymaga w tym względzie, że w wydanym następnie wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), Trybunał, w pkt 164–177 tego wyroku, uwzględnił powyższy zarzut i stwierdził w konsekwencji, że przyznając Prezesowi Izby Dyscyplinarnej takie uprawnienia dyskrecjonalne, a tym samym nie zapewniając, by sprawy dyscyplinarne rozpatrywał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 226 Okazuje się zatem, że sądy krajowe, gdy mają wyciągnąć konsekwencje z wyroków Trybunału wymienionych w pkt 222 i 225 niniejszego wyroku, mogą być zmuszone do zbadania i, co za tym idzie, użycia jako „podstawy” przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w tych wyrokach, dotyczących „wyznaczenia” lub „zmiany składu sądu”, i to w celu stwierdzenia w konkretnym przypadku, że w wyniku zastosowania wspomnianych przepisów krajowych i z powodu ich sprzeczności z prawem Unii sąd krajowy jest „nienależycie obsadzony” lub doszło do „udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”. Tymczasem, czyniąc tak, odnośne sądy krajowe naruszyłyby zakazy ustanowione w art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu. Zakazy te mają zresztą być stosowane w sposób bardziej ogólny, niezależnie od ewentualnych zastrzeżeń jednostki opartych na tym, że przepisy krajowe dotyczące czy to przydziału spraw, czy to wyznaczania i zmiany składu sądu albo stosowanie takich przepisów byłyby sprzeczne z wymogami prawa Unii nieodłącznie związanymi z prawem do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 227 W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, a w konsekwencji art. 8 ustawy zmieniającej również naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 228 Wreszcie, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, należy przypomnieć, że zasada ta zobowiązuje sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, do zapewnienia pełnej skuteczności wymogów tego prawa w zawistym przed nim sporze. W szczególności powinien on odstąpić od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene [zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 24; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 229 Tymczasem, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, art. 47 karty praw podstawowych ma taki skutek bezpośredni (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo), a ponadto w pkt 78 niniejszego wyroku przypomniano już, że to samo dotyczy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 230 W związku z tym w zakresie, w jakim przepisy krajowe, o których mowa w pkt 198 i 220 niniejszego wyroku, są w stanie, z powodu samych ustanowionych w nich zakazów, stanowić przeszkodę dla odstąpienia przez odnośne sądy polskie od stosowania określonych przepisów uznanych za sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii, mogą one również naruszać zasadę pierwszeństwa tego prawa.

231 W świetle całości powyższych rozważań zarzut pierwszy należy uwzględnić w zakresie, w jakim dotyczy on naruszeń art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

232 W zarzucie drugim, który należy zbadać w czwartej kolejności, Komisja podnosi zasadniczo, że kwestie dotyczące niezależności sądu lub niezawisłości sędziego są „kwestiami horyzontalnymi”, które każdy sąd krajowy rozpatrujący sprawę objętą prawem Unii ma obowiązek zbadać w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, w tym in limine litis i gdy orzeka w pierwszej instancji, oraz w odniesieniu do których powinien mieć możliwość zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE i odstąpienia następnie w razie potrzeby, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, od stosowania wszelkich przepisów krajowych sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał. Takie kwestie nie stanowią specyficznych kwestii prawnych w konkretnej dziedzinie prawa, które z tego względu mogłyby należeć do wyłącznej właściwości wyspecjalizowanego potencjalnie sądu.

233 Zdaniem Komisji Rzeczpospolita Polska uchybiła zatem zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wspomnianych postanowień prawa Unii i zasady pierwszeństwa tego prawa, po pierwsze, poprzez przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu wyłącznej właściwości do orzekania w kwestiach dotyczących wyłączenia sędziego i oznaczenia sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, i zobowiązanie sądu rozpoznającego sprawę, w której pojawiły się takie kwestie, do przekazania ich tej izbie, nawet jeśli izba ta nie jest właściwa do rozpoznania danej sprawy co do istoty.

234 W ten sposób ustawodawca polski chciał ponadto uniemożliwić sądom krajowym, przed którymi toczy się spór, sprawdzenie, w razie potrzeby poprzez zwrócenie się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, czy organ sądowy, który ma rozstrzygnąć ten spór, spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii, a w braku takiej niezawisłości i bezstronności – wywiązanie się z ciążącego na nich obowiązku, podkreślonego przez Trybunał w wyroku A.K. i in., polegającego na odstąpieniu od stosowania przepisu krajowego zastrzegającego dla tego organu sądowego właściwość do rozpoznania takiego sporu. Kwestionowany w związku z tym przepis krajowy ma również na celu uniemożliwienie sądom krajowym badania z własnej inicjatywy lub na wniosek strony postępowania konieczności wyłączenia sędziego, który nie spełnia tych wymogów, lub zwrócenia się w tym względzie do Trybunału.

235 Po drugie, postanowienia i zasadę prawa Unii wymienione w pkt 232 niniejszego wyroku zostały również naruszone przez przepisy art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu. Przewidując bowiem z jednej strony, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest wyłącznie właściwa do rozstrzygania zagadnień prawnych dotyczących niezawisłości sędziego lub niezależności sądu w sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym, z drugiej strony, że izba ta, podejmując taką uchwałę, nie jest zwią-

zana żadnym innym orzeczeniem Sądu Najwyższego, i wreszcie, że uchwały wspomnianej izby wiążą wszystkie pozostałe składy Sądu Najwyższego, te przepisy krajowe pozbawiają składy orzekające w ramach pozostałych izb Sądu Najwyższego możliwości rozstrzygania takich zagadnień prawnych i zwrócenia się w tym względzie do Trybunału.

- 236 Po trzecie, zdaniem Komisji te postanowienia i zasada prawa Unii narusza także art. 26 §§ 4–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, przyznający Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączną właściwość do rozpoznawania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń lub wyroków wszystkich polskich sądów – zarówno powszechnych, jak i administracyjnych, w tym tych wydanych przez inne izby Sądu Najwyższego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie, przy czym takie skargi można wносить niezależnie od tego, czy zainteresowana strona skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Takie przepisy krajowe uniemożliwiają bowiem tym innym izbom Sądu Najwyższego wypowiedzenie się w przedmiocie tych kwestii i skierowanie ewentualnych pytań prejudycjalnych w tym względzie do Trybunału.
- 237 Po czwarte, postanowienia i zasada prawa Unii, o których mowa w pkt 232 niniejszego wyroku, są dodatkowo naruszone przez przepisy przejściowe zawarte w art. 10 ustawy zmieniającej, przewidujące przede wszystkim, że sądy polskie, w tym inne izby Sądu Najwyższego, mają przekazać przed dniem 21 lutego 2020 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych sprawy będące w toku w dniu 14 lutego tego samego roku, a dotyczące kwestii należących od tej pory do wyłącznej właściwości tej izby, następnie, że izba ta może w takim przypadku znieść dotychczasowe czynności podjęte wcześniej przez sąd zrzekający się na jej rzecz właściwości, które to czynności mogą obejmować ewentualne odesłanie prejudycjalne do Trybunału, i wreszcie, że czynności podjęte w takich sprawach po dniu 14 lutego 2020 r., takie jak ewentualne odesłanie prejudycjalne, nie wywołują skutków procesowych.
- 238 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi w pierwszej kolejności, że Komisja błędnie zinterpretowała wyrok A.K. i in. Zdaniem tego państwa członkowskiego z wyroku tego wynika bowiem jedynie, że jeżeli jedna ze stron twierdzi, iż rozpoznanie jej sprawy przez sąd posiadający zwykle właściwość pociągałoby za sobą naruszenie jej praw wynikających z art. 47 karty praw podstawowych, sąd rozpatrujący sprawę może orzec w przedmiocie takiego zarzutu i jeśli jest on zasadny, przekazać sprawę innemu sądowi, który zapewnia wymagane gwarancje niezawisłości i który byłby właściwy na mocy ustawy w braku przepisów zastrzegających właściwość dla sądu, który nie zapewnia takich gwarancji.
- 239 Ze wspomnianego wyroku nie wynika natomiast, że wszystkie sądy krajowe są uprawnione do rozpoznawania tego rodzaju spraw. Teza popierana w ten sposób przez Komisję nie uwzględnia ponadto wymogu dotyczącego prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, który wyklucza pozostawienie oznaczenia właściwego sądu uznaniu organów sądowych. W wyroku A.K. i in. Trybunał wykreował zatem dla odnośnych sądów odsyłających nie kompetencję do dokonywania czynności bez podstawy prawnej, lecz uprawnienie do przekazywania danych spraw innemu sądowi, którego właściwość wynika z aktu parlamentu, zgodnie z art. 200 § 1⁴ k.p.c. Jedynym obowiązkiem ciążącym w tym względzie na państwach członkowskich jest zapewnienie – jak wymaga tego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – by sprawy z elementem z zakresu prawa Unii były rozpoznawane przez sądy dające gwarancje wymagane na mocy tego postanowienia.

- 240 Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej sytuacja, o której mowa w wyroku A.K. i in., nie ma związku z kwestionowanymi przepisami krajowymi w zakresie, w jakim dotyczą one stanowiska sądu rozpatrującego wniosek o wyłączenie sędziego, kwestię prawną dotyczącą niezależności sądu lub wątpliwości co do zgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.
- 241 W drugiej kolejności, co się tyczy w szczególności treści kwestionowanych przepisów prawa krajowego, Rzeczpospolita Polska podkreśla, po pierwsze, w odniesieniu do art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, że w prawie polskim rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego nigdy nie podlegało właściwości sędziego lub składu sądu, których taki wniosek dotyczy, lecz poprzednio musiało być przeprowadzone albo przez ten sam sąd w innym składzie, albo przez sąd wyższej instancji. Tym samym ten przepis krajowy nie pozbawia sędziów lub sądów, przed którymi została podniesiona taka kwestia wypadkowa, właściwości, którą dysponowali wcześniej. Przewiduje on jedynie, że w przypadku gdy zarzuty uzasadniające wyłączenie określonych sędziów dotyczą ich niezawisłości, kwestię tę należy obecnie przekazać do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Tymczasem każde państwo członkowskie może swobodnie określić, przez jaki sąd taki rodzaj spraw powinien być rozpoznawany, ponieważ prawo Unii wymaga jedynie, aby sąd właściwy do rozpoznania sprawy tego rodzaju dawał gwarancje, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 242 Co się tyczy, po drugie, art. 26 §§ 4–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest kwestią „wypadkową”, którą rozpoznaje się *in limine litis* w ramach innego postępowania, lecz wymaga wniesienia skargi nadzwyczajnej, którą z definicji można wnieść jedynie w przypadku, gdy wydane zostało prawomocne orzeczenie, i to do sądu właściwego na podstawie ustawy, który w sposób konieczny musi być inny niż sąd, który wydał to orzeczenie. Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, przewidując w ten sposób, że szczególnie rodzaj środka zaskarżenia jest rozpoznawany przez Sąd Najwyższy w izbie wyspecjalizowanej w zagadnieniach dotyczących niezależności sądownictwa, te przepisy krajowe wzmacniają gwarancje procesowe stron.
- 243 W odniesieniu, po trzecie, do art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska podkreśla, że zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a) tej ustawy Sąd Najwyższy jest powołany do podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, dotyczących wszystkich spraw znajdujących się we właściwości tego sądu. W tym względzie zarzut drugi opiera się zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej w całości na domniemanym wymogu, że w przypadku gdy takie zagadnienia prawne dotyczą niezależności sądownictwa, powinny one być rozstrzygane przez sądy, przed którymi te zagadnienia się pojawiają – wymóg, którego Komisja nie poparła jednak żadnymi argumentami. Co więcej, istotą postępowania dotyczącego rozpoznania zagadnienia prawnego jest, w przypadku zaistnienia złożonego zagadnienia mogącego prowadzić do rozbieżności w wykładni, umożliwienie sądowi, przed którym takie zagadnienie się pojawia, przekazania go do rozpoznania przez wyspecjalizowany skład sądu wyższego w hierarchii w celu uzyskania niezbędnych wyjaśnień i zapobiegnięcia, w interesie pewności prawa, istotnym i trwałym rozbieżnościom orzecznictwa. Ponadto taki mechanizm nie zobowiązuje odnośnych sądów do zwrócenia się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, lecz daje im taką możliwość, a wydana w takim postępowaniu uchwała dotyczy wyłącznie sfery wykładni prawa, a nie jego stosowania, które nadal należy do kompetencji sądu rozpoznającego daną sprawę co do istoty.

- 244 Po czwarte, przepisy przejściowe zawarte w art. 10 ustawy zmieniającej utraciły moc, a poza tym pozwalały jedynie na zapewnienie, że zgodnie z prawem do sądu ustanowionego na mocy ustawy sądy, których właściwość ustała, przekazują odnośne sprawy sądowi obecnie właściwemu.
- 245 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska uważa, że kwestionowane przepisy krajowe nie ograniczają uprawnień polskich sądów do zwracania się do Trybunału w trybie pre-judycjalnym w zakresie, w jakim działają one w ramach swojej właściwości miejscowej i rzeczowej. Dodatkowo, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest sądem ostatniej instancji, jest ona zobowiązana skierować do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie pre-judycjalnym w każdym wypadku, gdy ma wątpliwości co do wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, co zwiększa w praktyce liczbę spraw, w których może pojawić się obowiązek wystąpienia do Trybunału z odesłaniem pre-judycjalnym, a tym samym wzmacnia skuteczność dochodzenia praw wywodzonych z art. 47 karty praw podstawowych.
- 246 Ponadto przepisy przejściowe zawarte w art. 10 ustawy zmieniającej nie upoważniały Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do wycofania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie pre-judycjalnym. Przeciwnie, izba ta jest zobowiązana, w razie wątpliwości co do wykładni prawa Unii, do podtrzymania wcześniej zadanych pytań lub do zadania własnych pytań. Te przepisy przejściowe pozwalały zresztą na zniesienie wcześniejszych czynności tylko wtedy, gdy uniemożliwiają one dalsze rozpoznanie sprawy „zgodnie z ustawą”, co z definicji nie może mieć miejsca w przypadku odesłania pre-judycjalnego. Wspomniane przepisy przejściowe nie zabraniały również sądom krajowym podlegającym obowiązkowi przekazania spraw, które do tej pory prowadziły, wystąpienia z pytaniami pre-judycjalnymi, o czym świadczą liczne pytania pre-judycjalne dotyczące wymogów niezawisłości sędziów, które zostały niedawno skierowane do Trybunału.
- 247 W czwartej kolejności zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja nie wskazała uzasadnienia zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, a kwestionowane przepisy krajowe nie dotyczą kolizji norm, w których przypadku zasada ta miałaby być stosowana.
- 248 W replice Komisja stwierdza, że zarzut drugi stanowi zasadniczo krytykę faktu, że właściwość w zakresie badania poszanowania omawianych wymogów prawa Unii została odebrana poszczególnym sądom krajowym lub izbom Sądu Najwyższego, które dotychczas były właściwe, i przyznana na zasadzie wyłączności, bez szczególnych uzasadnionych powodów, nowej izbie sądu, której nie można uznać za sąd wyspecjalizowany. Z jednej strony bowiem, ta nowa izba sądu liczy jedynie 20 spośród 10 000 sędziów, którzy orzekają w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym prawo jednostek do ochrony sądowej i skuteczność prawa Unii zostały znacznie osłabione, podczas gdy z orzecznictwa Trybunału wynika, że wszystkie sądy krajowe powinny stosować postanowienia prawa Unii dotyczące niezawisłości sędziowskiej w możliwie najszerszym zakresie. Z drugiej strony, ponieważ wszyscy członkowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostali powołani na wniosek KRS w nowym składzie, czyli w okolicznościach, które w wielu przypadkach stanowią właśnie okoliczności podnoszone we wnioskach o wyłączenie sędziego opartych na zarzucie braku niezawisłości sędziego, powstaje problem zachowania bezstronnej oceny takiego zarzutu przez tę izbę.
- 249 Co się tyczy art. 267 TFUE, Komisja podnosi, że zważywszy w szczególności na kontekst reform wymiaru sprawiedliwości, w którym zostały przyjęte zakwestionowane przepisy

- krajowe, oraz na kolejne środki przyjmowane przez władze polskie w celu uniemożliwienia prawidłowego funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego ustanowionego w tym artykule, wydaje się oczywiste, że te przepisy krajowe w sztuczny sposób wydzielają spod właściwości rzeczowej dotychczas właściwych sądów krajowych rozpoznanie „horyzontalnej kwestii” niezawisłości sędziowskiej, która może pojawić się w każdej sprawie, i to w celu pozbawienia tych sądów krajowych możliwości skierowania do Trybunału pytań w tej dziedzinie, z naruszeniem art. 267 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.
- 250 W tym względzie Komisja podnosi również, że przepisy krajowe mogące, tak jak w niniejszej sprawie, skutkować tym, że sąd krajowy woli powstrzymać się od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, naruszają przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE prerogatywy. Jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym fakt przekazania całej właściwości rzeczowej sądowi, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, wzmacnia skuteczność (effet utile) tego artykułu, to jest on sprzeczny z systematyką tego artykułu, który przewiduje w istocie, że sądy niższej instancji mają możliwość zwrócenia się do Trybunału.
- 251 Co się tyczy zasady pierwszeństwa prawa Unii, Komisja wskazuje, że podkreśliła zarówno w uzasadnionej opinii, jak i w skardze, iż wyłączna właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w trzech rozpatrywanych kategoriach spraw uniemożliwia polskiemu sądowi odstąpienie od stosowania przepisów krajowych przyznających właściwość do rozpoznawania spraw objętych prawem Unii sądom i sędziom niespełniającym wymogów prawa Unii dotyczących niezawisłości sędziowskiej.
- 252 W duplice Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja przedstawia w replice „nowe zarzuty”, gdy powołuje się na to, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która istnieje jednak od 2018 r. i w przypadku której warunki powoływania jej członków są dobrze znane, nie jest niezależna i bezstronna. Tymczasem ze względu na to, że zarzuty te nie dotyczą okoliczności ujawnionych po wszczęciu postępowania, a twierdzenia Komisji dotyczące podnoszonego braku niezależności i bezstronności zostały sformułowane wyłącznie na poparcie zarzutu czwartego dotyczącego wyłącznie Izby Dyscyplinarnej, wspomniane zarzuty są spóźnione i powinny zostać odrzucone zgodnie z art. 127 § 1 regulaminu postępowania.
- 253 W ocenie tego państwa członkowskiego te „nowe zarzuty” są w każdym wypadku bezzasadne. Sama bowiem okoliczność, że sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są, podobnie jak wszyscy pozostali polscy sędziowie, powoływani przy udziale organu takiego jak KRS, nie może wykreować zależności tych sędziów od władzy politycznej. Ponadto o niezależności i bezstronności tej izby w pełni świadczy wypracowane przez nią orzecznictwo.
- 254 Dodatkowo, twierdząc, że art. 26 §§ 4–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu pozbawia pozostałe izby Sądu Najwyższego ich właściwości do rozpoznawania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jeżeli rozpatrywana niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, Komisja myli się co do zakresu tego przepisu krajowego. Właściwość tych różnych izb Sądu Najwyższego jest bowiem określona w art. 23–25 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, które zastrzegają właściwość do orzekania w sprawach cywilnych dla Izby Cywilnej, właściwość do orzekania w sprawach karnych – dla Izby Karnej, a właściwość do orzekania między innymi w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – dla Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

- Tymczasem taka właściwość rzeczowa nie ma nic wspólnego ze sprawami, w których kwestionowane jest istnienie mandatu sędziego, co stanowi problematykę, której badanie należy do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 255 Tak czy inaczej Komisja nie udowodniła, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada obowiązek zapewnienia, by skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia miały rozpoznawać wszystkie izby Sądu Najwyższego, ani że na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów krajowych prawo Unii było stosowane efektywnie, a na podstawie zakwestionowanych przepisów prawo to nie jest stosowane efektywnie.
- 256 Co się tyczy art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, twierdzenie Komisji, zgodnie z którym Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest sądem wyspecjalizowanym, jest arbitralne, bowiem w skład tej izby wchodzi prawnicy z wieloletnim stażem posiadający co najmniej tytuł doktora habilitowanego nauk prawnych.
- 257 Wreszcie zaskarżone przepisy krajowe nie stoją na przeszkodzie kierowaniu do Trybunału pytań prejudycjalnych ani przez sądy właściwe rzeczowo, ani przez sądy, które nie są właściwe rzeczowo, a Komisja nie wyjaśniła również, w jaki sposób te przepisy krajowe miałyby skutkować zniechęceniem sędziów krajowych do występowania z takimi pytaniami lub skłaniać ich do wycofania takich pytań.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

- 258 W uzupełnieniu zasad przywołanych w pkt 188–190 niniejszego wyroku należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika również, iż w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 258 TFUE wezwanie do usunięcia uchybienia skierowane przez Komisję do odnośnego państwa członkowskiego oraz uzasadniona opinia wydawana przez tę instytucję wyznaczają przedmiot sporu, który od tego momentu nie może zostać rozszerzony. Możliwość przedstawienia przez to państwo członkowskie uwag, nawet jeśli nie zdecyduje się ono z niej skorzystać, stanowi bowiem podstawową gwarancję wymaganą przez traktat FUE, której poszanowanie jest istotnym wymogiem proceduralnym decydującym o prawidłowości postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez państwo członkowskie. W związku z tym owa uzasadniona opinia oraz skarga Komisji muszą opierać się na tych samych zarzutach co wezwanie do usunięcia uchybienia inicjujące postępowanie poprzedzające wniesienie skargi (wyrok z dnia 22 września 2016 r., Komisja/ Republika Czeska, C-525/14, EU:C:2016:714, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 259 Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma bowiem na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań, które nakłada na nie prawo Unii, a po drugie, skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję. Prawidłowość tego postępowania jest podstawową gwarancją przyznaną w traktacie FUE nie tylko w celu ochrony praw pozwanego państwa członkowskiego, lecz również w celu zapewnienia, że zakres sporu stanowiącego przedmiot ewentualnego postępowania sądowego będzie jasno określony [wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 131 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 260 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że – jak słusznie podnosi Rzeczpospolita Polska – ani na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, ani w skardze wszczynającej postępowanie Komisja nie twierdziła, iż przepisy krajowe, które kwestionuje w ramach zarzutu drugiego, naruszają prawo Unii ze względu na skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której te przepisy krajowe przyznają wyłączną właściwość, a w szczególności ze względu na ewentualny brak bezstronności – zważywszy na sposób powoływania jej członków – który mógłby mieć wpływ na wykonywanie owej właściwości przez tę izbę, mimo że Komisja wiedziała o tym składzie i sposobie powoływania.
- 261 Przedstawiając takie rozważania dopiero na etapie repliki, Komisja podnosi zatem nowe argumenty, które mogą w istotny sposób zmienić zakres zarzutu drugiego, tak jak był osformułowany do tej pory.
- 262 A zatem, ponieważ argumenty te zostały podniesione zbyt późno i z naruszeniem wymogów przypomnianych w pkt 258 i 259 niniejszego wyroku, są one niedopuszczalne i należy je odrzucić.

– *Co do istoty*

- 263 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z zasad przypomnianych w pkt 63–74 niniejszego wyroku wynika, iż o ile podział lub reorganizacja kompetencji jurysdykcyjnych w państwie członkowskim są co do zasady objęte swobodą państw członkowskich zagwarantowaną w art. 4 ust. 2 TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, pkt 47), o tyle jest tak wyłącznie z zastrzeżeniem, w szczególności, że taki podział lub reorganizacja nie naruszają poszanowania wartości państwa prawnego wyrażonej w art. 2 TUE i wymogów wynikających w tym względzie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w tym wymogów dotyczących niezawisłości, bezstronności oraz uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy sądów powołanych do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii.
- 264 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że prawdą jest, iż Trybunał wielokrotnie przyznawał, że przy wykonywaniu kompetencji w zakresie podziału kompetencji jurysdykcyjnych na swoim obszarze państwo członkowskie może w pewnych okolicznościach zostać zmuszone do powierzenia pojedynczemu organowi lub kilku zdecentralizowanym organom wyłącznej właściwości do rozpoznawania niektórych kwestii materialnoprawnych objętych prawem Unii.
- 265 W tym względzie Trybunał podkreślił w szczególności, że okoliczność, iż określony spór materialnoprawny jest objęty wyłączną właściwością pojedynczego i jedyne go sądu, może w stosownym wypadku spowodować, że taki sąd nabędzie szczególnego doświadczenia sprzyjającego ograniczeniu przeciętnego czasu trwania postępowań lub zapewnieniu jednolitej praktyki na terytorium krajowym, przyczyniając się w ten sposób do pewności prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 56). Trybunał zauważył również, że wyznaczenie mniej licznych zdecentralizowanych sądów wyższego szczebla niż sądy rejonowe, których sędziowie mają większe doświadczenie zawodowe, może sprzyjać bardziej spójnemu i wyspecjalizowanemu przebiegowi postępowań w danej dziedzinie prawa materialnego Unii oraz skuteczniejszej ochronie praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa (wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Baczó i Vizsniczai, C-567/13, EU:C:2015:88, pkt 46, 58).

- 266 O ile zatem do każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie w swoim wewnętrznym porządku prawnym właściwych sądów oraz określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, o tyle jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych praw. W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, nie powinny w szczególności czynić wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, a taki wymóg obowiązuje również w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych do rozpoznawania powództw wytaczanych na podstawie tego prawa. Niedochowanie tego wymogu na tej płaszczyźnie może, podobnie jak brak uwzględnienia go na poziomie definicji zasad postępowania, prowadzić do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44–48; z dnia 27 czerwca 2013 r., *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 35–37 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 października 2018 r., *XC i in.*, C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 22, 23).
- 267 W niniejszej sprawie należy stwierdzić jednak, że Komisja nie podnosi w skardze, ani tym bardziej nie wykazuje, że skoncentrowanie kompetencji dokonane przez zakwestionowane przepisy krajowe na rzecz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może powodować niedogodności proceduralne, które jako takie mogłyby naruszyć skuteczność praw przyznanych przez porządek prawny Unii poprzez uczynienie wykonywania tych praw przez jednostki praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.
- 268 Niemniej jednak należy w trzeciej kolejności zauważyć, że w odróżnieniu od kompetencji związanych z przepisami prawa materialnego Unii, o których mowa w szczególności w sprawach, w których zapadły wyroki wymienione w pkt 265 i 266 niniejszego wyroku, reorganizacja i skoncentrowanie kompetencji jurysdykcyjnych, które Komisja poddaje krytyce w zarzucie drugim, dotyczą niektórych wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, czyli postanowień o charakterze zarazem konstytucyjnym i proceduralnym, których poszanowanie należy ponadto zapewnić w sposób przekrojowy we wszystkich materialnoprawnych dziedzinach stosowania prawa Unii oraz przed wszystkimi sądami krajowymi rozpatrującymi sprawy z zakresu tych dziedzin.
- 269 Jak bowiem przypomniano w pkt 69 niniejszego wyroku, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konkretyzuje wartość państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE i nakłada w tym względzie na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, a zasada skutecznej ochrony sądowej, do której odwołuje się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, ustanowioną obecnie w art. 47 karty praw podstawowych.
- 270 W tym względzie te dwa ostatnie postanowienia prawa Unii i przypomniana zasada ogólna pozostają w ścisłym związku z zasadą pierwszeństwa tego prawa. Urzeczywistnienie tej ostatniej zasady przez sądy krajowe przyczynia się bowiem do zapewnienia skutecznej ochrony praw, jakie prawo Unii przyznaje jednostkom (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 53–55 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 271 Tymczasem zasada pierwszeństwa prawa Unii, która ma również charakter konstytucyjny, wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przypomnianym w pkt 228 niniejszego wyroku, by sądy krajowe, do których należy w ramach ich kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zapewniły pełną skuteczność tych przepisów w zawisłych przed nimi sporach, w razie potrzeby odstępując, z mocy własnych uprawnień, od stosowania każdego przepisu krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez żądania uprzedniego uchylenia tego przepisu w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez oczekiwania na takie uchylenie.
- 272 Trybunał orzekł zatem, że są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 273 Trybunał wyjaśnił, że miałyby to miejsce, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecyjne (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo) i to nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności prawa Unii były tylko przejściowe (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 274 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 128 niniejszego wyroku, aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawnego Unii, w traktatach ustanowiono system sądowiczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii i w tych ramach do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie zarówno pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak i skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa.
- 275 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że kluczowym elementem ukształtowanego w ten sposób systemu sądowiczego Unii jest ustanowiona w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego, która ustanawiając dialog na płaszczyźnie sędziowskiej między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz, w ostateczności, odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 276 W tym kontekście Trybunał orzekł w szczególności, jak przypomniano w pkt 129–131 niniejszego wyroku, że prawo podstawowe do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oznacza, że każdy sąd krajowy powołany do stosowania prawa Unii jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, ponieważ taka weryfikacja jest nieodzowna w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny

- wzbudzać u jednostki, lub też że taki sąd krajowy powinien móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie tego prawa podstawowego.
- 277 Niemniej może być uzasadnione, by sędzia, który sam nie wyłączył się od orzekania i którego dotyczy wniosek o wyłączenie złożony przez stronę postępowania z powodu potencjalnego konfliktu interesów mogącego istnieć po stronie sędziego, nie brał udziału w wydaniu orzeczenia w przedmiocie takiego wniosku, a właściwość do rozpoznania tego wniosku należała w zależności od sytuacji – jak to miało miejsce w Polsce przed wejściem w życie zakwestionowanych przepisów krajowych – albo do innego składu danego sądu, albo do sądu bezpośrednio wyższej instancji. Jednocześnie może okazać się zgodne z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, by spory kompetencyjne dotyczące właściwości rzeczowej lub miejscowej, które mogą zaistnieć między kilkoma sądami, były rozstrzygane przez odrębną instancję.
- 278 Natomiast obowiązki, o których mowa w pkt 276 niniejszego wyroku, są tego rodzaju, że wykluczają, by kontrola przestrzegania i późniejsze stosowanie przez sądy krajowe wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał, mogły, przy okazji reorganizacji kompetencji jurysdykcyjnych takiej jak podważana przez Komisję w zarzucie drugim, zostać powierzone, w sposób ogólny i niezróżnicowany, jednemu organowi krajowemu, tym bardziej gdy organ ten nie może na podstawie prawa krajowego badać niektórych aspektów nierozzerwalnie związanych z owymi wymogami.
- 279 W tym względzie należy ponadto zauważyć, że rozważania, do których Trybunał odwołuje się w orzecznictwie przypomnianym w pkt 265 niniejszego wyroku i które odnoszą się do korzyści potencjalnie związanych ze specjalizacją w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, specjalistycznej wiedzy, ograniczenia przeciętnego czasu trwania postępowań czy też jednolitości stosowania prawa, nie mogą przeważać w dyskusji dotyczącej wymogów wynikających z zasady skutecznej ochrony sądowej, których poszanowanie każdy sąd krajowy niezależnie od stopnia lub zakresu jego właściwości rzeczowej powinien z definicji móc zagwarantować na potrzeby konkretnego zawisłego przed nim sporu, w razie konieczności poprzez współpracę z Trybunałem na podstawie art. 267 TFUE.
- 280 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić z jednej strony, że przepisy krajowe, które Komisja kwestionuje w zarzucie drugim, mają na celu zastrzeżenie dla jednego i pojedynczego organu, w tym wypadku dla szczególnej izby Sądu Najwyższego, zgeneralizowanej kontroli wymogów wynikających z tej zasady dotyczących niezależności wszystkich sądów i niezawisłości wszystkich sędziów zarówno w sądownictwie powszechnym, jak i w sądownictwie administracyjnym, wykluczając możliwość sprawowania takiej kontroli przez jeden z pozostałych sądów w ramach tego sądownictwa, w tym zatem także przez inne izby Sądu Najwyższego i Naczelny Sąd Administracyjny oraz pozbawiając przez to właściwości sądy krajowe, które dotychczas były właściwe do sprawowania różnego rodzaju kontroli dotyczącej takich wymogów i do bezpośredniego stosowania w tych ramach wniosków płynących z orzecznictwa Trybunału.
- 281 Po pierwsze bowiem, jak wynika z art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powierzono wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie „wniosków lub oświadczeń” dotyczących „wyłączenia” sędziego lub „oznaczenia sądu”, przed którym ma się toczyć postępowanie.

- nie, „obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego”, które to wnioski lub oświadczenia powinny w związku z tym zostać niezwłocznie przekazane tej izbie przez każdy inny sąd rozpoznający sprawę, także gdy sprawa należy do dziedziny objętej prawem Unii.
- 282 Po drugie, z art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu wynika, że Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekającej w pełnym składzie przysługuje właściwość, również wyłączna, gdy w ramach rozpatrywania skargi kasacyjnej lub innego środka odwoławczego zawisłych przed Sądem Najwyższym, w tym przed innymi izbami tego sądu, pojawia się „zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu”. W takim bowiem wypadku art. 82 § 2 tej ustawy stanowi, że skład Sądu Najwyższego rozpatrujący daną sprawę „odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie” do rozstrzygnięcia Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, przy czym uchwała podjęta przez ową izbę na tej podstawie „wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego”.
- 283 Po trzecie, przepisy art. 26 §§ 4–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu przewidują w szczególności, że do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie „skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego”, jeżeli „niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie”.
- 284 Tymczasem należy zauważyć, że nieostre sformułowania użyte w treści art. 26 §§ 4–6 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu wydają się umożliwiać Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przeprowadzenie kontroli ex post wszystkich prawomocnych orzeczeń wydanych przez wszystkie pozostałe polskie sądy powszechne i administracyjne, w tym prawomocnych orzeczeń innych izb Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, za każdym razem, gdy kwestionowana jest kwestia statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która brała udział w wydaniu orzeczenia na jakimkolwiek etapie rozpatrywania danej sprawy.
- 285 Z drugiej strony należy pamiętać, że przepisy krajowe kwestionowane w ramach zarzutu drugiego zostały wprowadzone do ustawy o Sądzie Najwyższym ustawą zmieniającą w trybie pilnym i w szczególnym kontekście opisanym powyżej w pkt 140–145 niniejszego wyroku, równocześnie z innymi przepisami kwestionowanymi przez Komisję w ramach zarzutów pierwszego i trzeciego. Tymczasem, jak wynika z ustaleń poczynionych przez Trybunał w ramach badania wspomnianych zarzutów pierwszego i trzeciego, uwzględnienie tych zarzutów jest uzasadnione w szczególności okolicznością, że zakwestionowane przepisy krajowe mogą – ze względu na zakazy i przewinienia dyscyplinarne, jakie ustanawiają w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów wszystkich sądów powszechnych i administracyjnych – uniemożliwić im dokonywanie określonych ustaleń i ocen, które w niektórych okolicznościach są od nich wymagane na mocy prawa Unii w kontekście wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 286 W takich okolicznościach fakt, że ustawodawca krajowy dokonał reorganizacji obowiązujących dotychczas kompetencji jurysdykcyjnych i przyznał jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwość do weryfikacji poszanowania niektórych zasadniczych

- wymogów wynikających z prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 karty praw podstawowych, mimo że konieczność takiej weryfikacji może w zależności od okoliczności pojawić się przed każdym sądem krajowym, w połączeniu z wprowadzeniem wyżej wymienionych zakazów i przewinień dyscyplinarnych może przyczynić się do dalszego osłabienia skuteczności kontroli przestrzegania tego prawa podstawowego, którą prawo Unii powierza wszystkim sądom krajowym. Jest tak, tym bardziej że – jak wskazano w pkt 198 niniejszego wyroku – w niniejszej sprawie organ ten nie może rozpatrzyć przekazanego mu przez sąd krajowy wniosku, gdy obejmuje on „ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.
- 287 Ponadto, uniemożliwiając w ten sposób, bez rozróżnienia, owym wszystkim innym sądom, niezależnie od ich szczebla i etapu postępowania, na którym orzekają, i nawet wówczas, gdy w danym wypadku zawisłe przed nimi sprawy dotyczą stosowania przepisów materialnych prawa Unii, uczynienie niezwłocznie tego, co jest konieczne do zapewnienia poszanowania prawa zainteresowanych jednostek do skutecznej ochrony sądowej poprzez odstąpienie w stosownym wypadku od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z wymogami wynikającymi z tego prawa, przepisy krajowe, które Komisja kwestionuje w ramach zarzutu drugiego, również naruszają zasadę pierwszeństwa prawa Unii.
- 288 Co się tyczy wreszcie art. 10 ustawy zmieniającej, wystarczy zauważyć, że ponieważ artykuł ten ma zasadniczo na celu sprecyzowanie, w jakim zakresie i w jaki sposób należy wykonywać wyłączną właściwość przyznaną Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w przepisach krajowych wymienionych w pkt 281–283 niniejszego wyroku w wypadku spraw będących w toku w dniu wejścia w życie tej ustawy, przepis ten jest nierozzerwalnie związany z tymi pozostałymi przepisami i w konsekwencji narusza, z tych samych powodów co te przedstawione w pkt 268–287 tego wyroku, zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak i zasadę pierwszeństwa prawa Unii.
- 289 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy uwzględnić w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 290 Jeżeli chodzi o art. 267 TFUE, należy stwierdzić, że sam fakt powierzenia w ten sposób pojedynczemu organowi, czyli w niniejszym przypadku Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wyłącznej właściwości do rozstrzygania niektórych kwestii dotyczących stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych może powstrzymać inne sądy, które pozbawiono tym samym wszelkiej wewnętrznej kompetencji do samodzielnego orzekania w przedmiocie tych zagadnień, od wystąpienia w tym względzie do Trybunału w trybie prejudycjalnym, lub przynajmniej je do takiego wystąpienia zniechęcić, co – jak wynika z zasad przypomnianych w pkt 155–158 niniejszego wyroku – narusza art. 267 TFUE.
- 291 Ponadto, co się tyczy bardziej ogólnego kontekstu, w jaki wpisuje się przyjęcie ustawy zmieniającej i zakwestionowanych przepisów krajowych, należy również przypomnieć, że – jak zauważa Komisja i co wynika ze wskazówek zawartych w szeregu niedawnych wyroków Trybunału – podejmowane przez władze polskie próby zniechęcenia lub powstrzymania sądów krajowych w zakresie zwracania się do Trybunału z pytaniami o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w związku z niedawnymi

reformami ustawodawczymi, które miały wpływ na polskie sądownictwo, ostatnio się nasiliły [zob. w szczególności wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 99–106 i przytoczone tam orzecznictwo].

292 W świetle całości powyższych rozważań zarzut drugi należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu piątego

Argumentacja stron

293 W ramach zarzutu piątego Komisja twierdzi, że art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu naruszają art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

294 Zdaniem Komisji w zakresie, w jakim te przepisy krajowe zobowiązują sędziów różnych sądów, których to dotyczy, do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego ich członkostwa w zrzeszeniu, działalności w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej lub członkostwa w partii politycznej, a także funkcji pełnionych w tych organizacjach, a ponadto wprowadzają obowiązek publikowania takich informacji w *Biuletynie Informacji Publicznej*, wymagają one przetwarzania danych osobowych, ponieważ takie informacje dotyczą wyraźnie zidentyfikowanych osób fizycznych w ich sferze prywatnej.

295 Ponadto zbieranie i publikowanie tych danych osobowych nie wchodzi w zakres organizacji wymiaru sprawiedliwości, a w każdym razie ewentualny związek funkcjonalny między tymi danymi a pełnieniem urzędu sędziego nie pozwala na wyłączenie takich środków z zakresu stosowania RODO. W ocenie Komisji środki te miałyby służyć bowiem wpływaniu na karierę zawodową sędziów i pełnienie przez nich urzędu, a także mogą godzić w ich niezawisłość, mimo że ochrona tej niezawisłości powinna być zagwarantowana na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, gdy sędziowie ci mają stosować prawo Unii i dokonywać jego wykładni.

296 Odnosne dane osobowe należą ponadto do kategorii danych wrażliwych podlegających systemowi zakazu i wzmocnionej ochrony ustanowionemu w art. 9 ust. 1 RODO jako dane mogące ujawnić poglądy polityczne lub przekonania światopoglądowe danych sędziów.

297 Otóż Komisja jest zdania, że nawet przy założeniu, iż cele wynikające z uzasadnienia projektu, który doprowadził do przyjęcia art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, polegające na dążeniu do zachowania neutralności politycznej i bezstronności sędziów, a także zaufania co do tej bezstronności oraz ochrony godności sprawowanego urzędu, można uznać za prawnie uzasadnione, to omawiane obowiązki w zakresie składania oświadczeń i publikacji nie są jednak konieczne do osiągnięcia tych celów. Z tego względu wiążące się z tymi obowiązkami ingerencje w prawo zainteresowanych do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych nie pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności i naruszają w ten sposób wymogi wynikające z różnych przepisów prawa Unii, o których mowa w pkt 293 niniejszego wyroku.

298 Takie środki nie są bowiem ściśle ograniczone do tego co konieczne do osiągnięcia tych celów, gdyż cele te mogą być osiągnięte mniej dotkliwymi środkami takimi jak procedura wyłączenia sędziego i procedura udostępniania organom odpowiedzialnym za zapewnienie

- poszanowania standardów zawodowych lub wyznaczanie członków składów orzekających informacji dotyczących niektórych rodzajów działalności sędziego poza sprawowaniem urzędu, które mogłyby prowadzić do powstania w ich przypadku konfliktu interesów w danej sprawie. Te mniej inwazyjne środki pozwalają ponadto uniknąć wykorzystywania zebranych w ten sposób informacji w celach innych niż te, które miałyby być w ten sposób realizowane, takich jak wywieranie na sędziów nacisków z zewnątrz mogących godzić w ich niezawisłość lub próba z jednej strony zaszkodzenia ich reputacji zawodowej i podważenia ich autorytetu poprzez podsycanie nieufności społeczeństwa do środowiska sędziowskiego, a z drugiej strony zaszkodzenia ich karierze zawodowej poprzez stworzenie warunków do ich dyskryminowania.
- 299 Ponadto zdaniem Komisji przynależność danej osoby do partii politycznej w przeszłości stanowi element jej życia prywatnego sprzed powołania jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i nie ma bezpośredniego wpływu na jej aktualną działalność. Dotyczy to w szczególności przynależności do partii politycznej przed dniem 29 grudnia 1989 r., ponieważ uzyskanie takich informacji jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia dla oceny bezstronności sędziego w sprawach, w których orzeka ponad 30 lat później. Tym samym obowiązkowe oświadczenie i publikacja takich danych osobowych nie są również odpowiednio do osiągnięcia deklarowanych w tym wypadku celów.
- 300 Rozpatrywane środki krajowe są w rzeczywistości podobne do mechanizmu nadzorowania sędziów, którego nagłe wprowadzenie nie jest niczym uzasadnione i nie odpowiada żadnej konkretnej potrzebie, ponieważ apolityczność i bezstronność sędziów były już od dawna zagwarantowane, w szczególności przez art. 178 Konstytucji przewidujący tego rodzaju apolityczność, a także przez ślubowanie, zgodnie z którym sędziowie uroczyście ślubują wymierzać sprawiedliwość w pełni „bezstronnie”, i przez ciążący na nich na mocy art. 66 i 82 p.u.s.p. obowiązek unikania wszystkiego, co mogłoby „osłabić zaufanie do [ich] bezstronności”.
- 301 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi przede wszystkim, że RODO nie ma zastosowania do omawianego tu przetwarzania danych osobowych ze względu na to, że odbywa się ono w ramach działalności nieobjętej zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, a mianowicie organizacji i sprawowania wymiaru sprawiedliwości, z którymi to sferami odnośne informacje mogą „jak najbardziej mieć związek”, ponieważ dotyczą pełnienia funkcji sędziego.
- 302 Następnie Rzeczpospolita Polska podnosi, że nawet przy założeniu, iż RODO ma zastosowanie w niniejszej sprawie, uzasadnionym prawnie celem zakwestionowanych przepisów krajowych jest pogłębienie bezstronności i neutralności politycznej sędziów poprzez poinformowanie jednostek o ewentualnym istnieniu powodów dla wyłączenia sędziego, na które mogą się one powołać w danej sprawie, oraz że te przepisy krajowe są, z punktu widzenia osiągnięcia tego celu, proporcjonalne.
- 303 Po pierwsze bowiem, byłe członkostwo w partii politycznej, w tym przed dniem 29 grudnia 1989 r. i w historycznym kontekście upolitycznienia sądownictwa, może mieć wpływ na obecną i przyszłą działalność orzeczniczą danego sędziego.
- 304 Po drugie, Komisja nie przedstawia żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, zgodnie z którymi kwestionowane przepisy krajowe mogą szkodzić reputacji zawodowej sędziów i godzić w ich niezawisłość, a także powodować ryzyko dyskryminowania ich na ścieżce kariery zawodowej lub być wykorzystywane do takich celów. W szczególności

- przekazanie odnośnych informacji nie wpływa na mandat sędziego ani na przydział spraw w sądzie, w którym orzeka, ani też nie wpływa na możliwości dalszej kariery sędziego. Udzielenie tych informacji nie wpływa także na niezawisłość sędziego lub jego bezstronność w sprawach, które rozstrzyga, ani nie prowadzi automatycznie do wyłączenia sędziego od orzekania w tych sprawach. Komisja nie przytacza ponadto żadnego konkretnego przypadku, w którym takie informacje zostałyby wykorzystane w sugerowany sposób.
- 305 Po trzecie, cel, którego realizacji służą zakwestionowane przepisy krajowe, nie mogłyby zostać osiągnięty za pomocą mniej dotkliwych środków, ponieważ w braku dostępu do odnośnych informacji jednostki nie mogłyby wiedzieć o ewentualnych powodach wyłączenia sędziów mających orzekać w dotyczącej ich sprawie.
- 306 Dodatkowo Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że odnośne dane nie należą do kategorii danych wskazanych w art. 9 ust. 1 RODO, ponieważ zakwestionowane przepisy krajowe nie mają na celu przekazywania przez sędziego informacji dotyczących jego poglądów politycznych lub przekonań światopoglądowych. Te przepisy krajowe nie zawierają zresztą żadnego wyliczenia rodzajów członkostwa, które należy wskazać, a zatem w każdym konkretnym przypadku należałoby ocenić, czy dany obowiązek złożenia oświadczenia ma zastosowanie, biorąc pod uwagę w szczególności ograniczenia obwarowujące ingerencje w życie prywatne, a w szczególności art. 53 ust. 7 Konstytucji, który zakazuje organom władzy publicznej zobowiązania do ujawnienia swojego „światopoglądu”, przekonań religijnych lub wyznania. W każdym razie z wcześniej przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską względów wspomniane przepisy krajowe spełniają również wymóg proporcjonalności ustanowiony w art. 9 ust. 2 lit. g) RODO.
- 307 Wreszcie zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja próbuje odwrócić spoczywający na niej ciężar dowodu, sugerując, że to Rzeczpospolita Polska musi przedstawić fakty uzasadniające przyjęcie i proporcjonalność tych przepisów krajowych z tego tylko powodu, że do tej pory nie były one przewidziane w prawie krajowym.

Ocena Trybunału

– Rozważania wstępne

- 308 Tytułem wstępu należy zauważyć w pierwszej kolejności, że w ramach zarzutu piątego Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż przyjmując art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła zarówno zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO, jak i zobowiązaniom wynikającym z art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 309 W tych okolicznościach do Trybunału należy wydanie orzeczenia w przedmiocie odrębnych uchybień podnoszonych w ten sposób przez Komisję [zob. analogicznie wyroki: z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 131; a także z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 143].
- 310 W drugiej kolejności, co się tyczy przedmiotu przepisów krajowych kwestionowanych przez Komisję w ramach zarzutu piątego, należy zauważyć z jednej strony, że nakładają one na sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych obowiązek

złożenia, w zależności od sądu, w którym orzekają, i stanowiska, jakie w tym sądzie zajmują, oświadczenia, które w większości przypadków powinno być złożone prezesowi sądu powszechnego albo sądu administracyjnego oraz, wyjątkowo, gdy chodzi o prezesów sądów apelacyjnych, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – KRS albo Ministrowi Sprawiedliwości. Na mocy tych przepisów krajowych owe różne organy krajowe powinny następnie, w terminie 30 dni, udostępnić zawarte w tych oświadczeniach informacje w postaci elektronicznej w *Biuletynie Informacji Publicznej*.

- 311 Ponieważ zbieranie tych informacji zostało zakwestionowane przez Komisję w zakresie, w jakim odbywa się ono w celu rzeczowego udostępnienia w postaci elektronicznej, te dwie operacje należy rozpatrywać łącznie w świetle przepisów prawa Unii, których naruszenie Komisja podnosi w niniejszej sprawie.
- 312 Z drugiej strony należy zauważyć, że jak wynika z zakwestionowanych przepisów krajowych, a dokładniej z brzmienia art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu – przepisu, do którego odsyłają z kolei art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, informacje udzielone w oświadczeniu w celu udostępnienia ich w postaci elektronicznej są trójakiego rodzaju. Informacje te dotyczą bowiem, po pierwsze, członkostwa danego sędziego w zrzeszeniu, ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa, po drugie, funkcji pełnionej przez sędziego w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji, i po trzecie, członkostwa zainteresowanego w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania przez niego urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r., ze wskazaniem nazwy partii politycznej, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa.

– *W przedmiocie zastosowania RODO*

- 313 Ponieważ Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że RODO nie ma zastosowania do kwestionowanych przepisów krajowych, należy przypomnieć na wstępie, że zgodnie z art. 2 ust. 1 RODO rozporządzenie to stosuje się do przetwarzania danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz innego przetwarzania danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych.
- 314 W art. 2 ust. 2 lit. a) RODO uściślono jednak, że rozporządzenie to nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych prowadzonego „w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii”.
- 315 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że ani fakt, iż informacje będące przedmiotem zakwestionowanych przepisów krajowych dotyczą sędziów, ani okoliczność, że informacje te mogą ewentualnie mieć pewne związki z pełnieniem przez nich urzędu, nie mogą jako takie wyłączyć tych przepisów krajowych z zakresu stosowania RODO.
- 316 Należy bowiem przypomnieć, że w zakresie, w jakim wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO powoduje niestosowanie systemu ochrony danych osobowych przewidzianego w tym rozporządzeniu i tym samym odbiega od celu leżącego u jego podstaw, polegającego na zapewnieniu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, takich jak prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, zagwarantowanych w art. 7 i 8

- karty praw podstawowych, wyjątek ten, podobnie jak inne wyjątki od takiego stosowania przewidziane we wspomnianym art. 2 ust. 2, powinien podlegać wykładni ścisłej [zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lutego 2019 r., Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 317 Trybunał orzekł zatem, że art. 2 ust. 2 lit. a) RODO w świetle motywu 16 i art. 2 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia oraz art. 3 ust. 2 tiret pierwsze dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355), w którego częściową kontynuację stanowi art. 2 ust. 2 lit. a) i b) wspomnianego rozporządzenia, należy uznać za mający jedynie na celu wyłączenie z zakresu stosowania RODO przetwarzania danych osobowych dokonywanego przez organy państwowe w ramach działalności związanej z ochroną bezpieczeństwa narodowego lub działalności, która może zostać zaliczona do tej samej kategorii, wobec czego sam fakt, iż dana działalność jest właściwa państwu lub organowi publicznemu, nie wystarcza, aby wyjątek ten mógł być automatycznie stosowany do takiej działalności [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 63–66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 20 października 2022 r., Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie”, C-306/21, EU:C:2022:813, pkt 36–39].
- 318 Działalność, której celem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, a o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, obejmuje w szczególności działalność mającą na celu ochronę podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa [wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 67; z dnia 20 października 2022 r., Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie”, C-306/21, EU:C:2022:813, pkt 40].
- 319 Tymczasem, o ile zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a w szczególności ustanowienie przepisów mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw, o tyle operacji regulowanych przez przepisy krajowe kwestionowane przez Komisję w ramach zarzutu piątego nie można uznać za związane z działalnością nieobjętą zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, taką jak działalność mająca na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego.
- 320 W tym względzie z motywu 20 RODO wyraźnie wynika, że rozporządzenie to ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem pewnych doprecyzowań przewidzianych lub dozwolonych na mocy tego rozporządzenia, w przypadku gdy takie sądy lub inne organy wymiaru sprawiedliwości wykonują swoje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości.
- 321 Tymczasem należy zauważyć, że o ile – jak wskazano w pkt 312 niniejszego wyroku – zakwestionowane przepisy krajowe przewidują, iż operacje zbierania i udostępniania odnośnych informacji w postaci elektronicznej są wykonywane wprawdzie co do zasady przez prezesów sądów powszechnych albo sądów administracyjnych oraz, w szczególnych wypadkach, przez KRS lub Ministra Sprawiedliwości, to takie operacje nie są związane z wykonywaniem przez te organy zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym art. 2 ust. 2 lit. a) RODO nie ma zastosowania do tych operacji.

- 322 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO „dane osobowe” oznaczają „wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej”. Z kolei art. 4 pkt 2 RODO definiuje pojęcie „przetwarzania” jako oznaczające „operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany”, przytaczając tytułem przykładu tego rodzaju operacje jak „zbieranie, utrwalanie, [...] rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie” takich danych.
- 323 Otóż w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że z jednej strony informacje, które zostały objęte obowiązkiem złożenia oświadczenia i udostępnienia w postaci elektronicznej jest obowiązkowe, dotyczą zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych i w związku z tym wchodzą w zakres pojęcia „danych osobowych” w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO. Informacje te odnoszą się bowiem do osób wskazanych z imienia i nazwiska i dotyczą ich członkostwa w zrzeszeniach, działalności w fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej i członkostwa w partiach politycznych oraz funkcji, jakie te osoby w nich pełnią lub pełniły. Okoliczność, że wspomniane informacje wpisują się w kontekst działalności zawodowej osób składających oświadczenie, nie może pozbawić ich takiej kwalifikacji (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 324 Z drugiej strony przepisy krajowe polegające, jak w niniejszej sprawie, na nałożeniu obowiązku złożenia oświadczenia i udostępnienia odnośnych informacji w postaci elektronicznej wymagają wykonania operacji zbierania, utrwalania i rozpowszechniania tych informacji, czyli zestawu operacji stanowiących „przetwarzanie” danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO (zob. w odniesieniu do udostępniania danych osobowych w postaci elektronicznej wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 325 W świetle powyższego należy stwierdzić, że kwestionowane przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania RODO, a zatem powinny być zgodne z przepisami tego rozporządzenia, których naruszenie jest podnoszone przez Komisję w niniejszej sprawie.
- *W przedmiocie zastosowania art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych*
- 326 Jak stanowi art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii.
- 327 W niniejszej sprawie z rozważań przedstawionych w pkt 313–325 niniejszego wyroku wynika, że zakwestionowane przepisy krajowe wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych i są objęte zakresem stosowania RODO. Stąd też przy przyjmowaniu tych przepisów krajowych Rzeczpospolita Polska była w szczególności zobowiązana do wdrożenia RODO.
- 328 Ponadto, ponieważ te dane osobowe zawierają informacje o zidentyfikowanych osobach fizycznych, dostęp ogółu społeczeństwa do wspomnianych danych narusza zagwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych prawo podstawowe zainteresowanych do poszanowania ich życia prywatnego, przy czym w tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, że dane te mogą mieć związek z ich działalnością zawodową. Jednocześnie publiczne udostępnienie takich danych stanowi przetwarzanie danych osobowych objęte zakresem art. 8 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 329 Tak więc udostępnienie wspomnianych danych osobowych osobom trzecim stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty praw podstawowych, niezależnie od tego, w jaki sposób przekazane informacje zostaną później wykorzystane. W tym względzie nie ma znaczenia, czy rozpatrywane informacje dotyczące życia prywatnego są danymi wrażliwym, czy nie, ani czy osoby, których dane dotyczą, ucierpiały z powodu ewentualnych niedogodności wynikających z tej ingerencji (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 330 Z powyższego wynika, że art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych mają zastosowanie w niniejszej sprawie, a zatem zakwestionowane przepisy krajowe powinny być zgodne z tymi artykułami [zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 103].
- *W przedmiocie podnoszonego naruszenia przepisów art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, a także art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych*
- 331 Na początek należy zwrócić szczególną uwagę, po pierwsze, na ścisłe powiązania między RODO a postanowieniami art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, w świetle których należy dokonywać wykładni tego rozporządzenia.
- 332 Z art. 1 ust. 2 RODO w związku z motywami 4 i 10 tego rozporządzenia wynika ponadto, że ma ono w głównej mierze na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych, które to prawo zostało również uznane w art. 8 karty praw podstawowych i jest ściśle związane z prawem do poszanowania życia prywatnego, wyrażonym w jej art. 7 (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 61). W szczególności zatem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 235 opinii, jeżeli są spełnione określone w tym rozporządzeniu warunki zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych, takie przetwarzanie danych osobowych uznaje się również za spełniające wymogi art. 7 i 8 karty praw podstawowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 102).
- 333 Po drugie, jak wynika z argumentacji przedstawionej na poparcie zarzutu piątego, Komisja podaje w wątpliwość fakt, że zakwestionowane przepisy krajowe rzeczywiście realizują cele deklarowane przez Rzeczpospolitą Polską, i podnosi, że wynikające z tych przepisów krajowych ingerencje w prawa podstawowe do ochrony danych osobowych i do poszanowania życia prywatnego tak czy inaczej nie są zgodne z wymogiem proporcjonalności wypływającym z różnych przepisów prawa Unii, których naruszenie podnosi. Ponieważ Komisja nie twierdzi, że wspomniane przepisy krajowe nie spełniają innych wymogów wynikających z rzeczonych przepisów prawa Unii, Trybunał powinien zatem poprzestać na zbadaniu sformułowanego w ten sposób przez Komisję zarzutu i w konsekwencji przyrzeć się tym przepisom krajowym wyłącznie pod kątem ich proporcjonalności w stosunku do deklarowanych przez Rzeczpospolitą Polską celów.
- 334 W tym względzie należy bowiem przypomnieć, po pierwsze, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – zagwarantowane w art. 7 i 8 karty prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych nie stanowią prerogatyw o charakterze absolutnym, lecz należy je postrzegać w kontekście ich funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych. Można więc wprowadzić ograniczenia, pod warunkiem

- że zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych są one przewidziane ustawą i szanują istotę praw podstawowych oraz zasadę proporcjonalności. Na podstawie tej ostatniej zasady ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Powinny one mieścić się w granicach tego, co ściśle konieczne, a uregulowanie dotyczące ingerencji musi zawierać jasne i precyzyjne zasady regulujące zakres i stosowanie danego środka (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 335 Co się tyczy, po drugie, art. 6 ust. 1 akapit pierwszy RODO, przepis ten przewiduje wyczerpujący i zamknięty wykaz przypadków, w których przetwarzanie danych osobowych może zostać uznane za zgodne z prawem. A zatem, aby można było uznać je za zgodne z prawem, przetwarzanie powinno stanowić jeden z przypadków przewidzianych we wspomnianym powyżej przepisie (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 336 Na mocy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) RODO przetwarzanie danych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy jest ono niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) RODO zgodne z prawem jest także przetwarzanie, które jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.
- 337 W odniesieniu do tych dwóch przykładów zgodności przetwarzania z prawem art. 6 ust. 3 RODO uściśla, że podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator danych, oraz że ta podstawa prawna powinna służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym i być proporcjonalna do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu. Ponieważ wymogi te stanowią wyraz wymogów wynikających z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych, należy je interpretować w świetle tego ostatniego postanowienia (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 69).
- 338 W niniejszej sprawie przedmiotem zakwestionowanych przepisów krajowych jest, jak podkreślono w pkt 310 niniejszego wyroku, nałożenie na danych sędziów, w zależności od sądu, w którym orzekają, i pozycji, jaką w tym sądzie zajmują, obowiązku złożenia oświadczenia, które w większości przypadków powinno być złożone albo prezesowi sądu powszechnego albo sądu administracyjnego oraz, wyjątkowo, KRS lub Ministrowi Sprawiedliwości w celu opublikowania przez te organy w *Biuletynie Informacji Publicznej* zawartych w tym oświadczeniu informacji.
- 339 Zważywszy zaś, że obowiązek zbierania, utrwalania i udostępniania w postaci elektronicznej, któremu w związku z tym organy te podlegają, wynika z przepisów, o których mowa w pkt 310 niniejszego wyroku, rozpatrywane przetwarzanie danych osobowych należy uznać za konieczne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na każdym ze wspomnianych organów jako administratorze danych. W konsekwencji przetwarzanie to stanowi sytuację, o której mowa w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) RODO (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 71).
- 340 Co się tyczy hipotezy zgodności przetwarzania z prawem, o której mowa w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) RODO, należy zauważyć, że dążenie do celu w postaci bezstronności

- sędziów, wskazanego w szczególności w uzasadnieniu ustawy zmieniającej dotyczącym przepisów krajowych kwestionowanych przez Komisję w ramach zarzutu piątego, przyczynia się do zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, co stanowi zadanie realizowane w interesie publicznym w rozumieniu tego przepisu RODO.
- 341 Co się tyczy, po trzeciej, art. 9 ust. 1 RODO, zabrania on w szczególności przetwarzania danych osobowych ujawniających poglądy polityczne lub przekonania religijne lub światopoglądowe osoby fizycznej. Chodzi tu, jak wynika z tytułu tego art. 9, o „szczególne kategorie danych osobowych”, które w motywie 10 RODO są również kwalifikowane jako „dane wrażliwe”.
- 342 Określone wyjątki od takiego zakazu przewidziano w art. 9 ust. 2 RODO. Jak wynika z art. 9 ust. 2 lit. g) RODO, zakaz ten nie stosuje się, w przypadku gdy przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.
- 343 Z brzmienia art. 9 RODO wynika zatem, że ustanowiony w tym przepisie zakaz ma zastosowanie, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w tym rozporządzeniu, do każdego rodzaju przetwarzania szczególnych kategorii danych, o których mowa w rzeczonym przepisie, oraz w stosunku do wszystkich administratorów dokonujących takiego przetwarzania [zob. podobnie wyrok z dnia 24 września 2019 r., GC i in. (Usunięcie linków do danych wrażliwych), C-136/17, EU:C:2019:773, pkt 42].
- 344 W celu ustalenia, czy zakwestionowane przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania art. 9 RODO, należy na wstępie przypomnieć, że przepis ten ma zastosowanie do przetwarzania dotyczącego nie tylko danych ze swej istoty wrażliwych, do których odnosi się ten artykuł, lecz również danych ujawniających tego rodzaju informacje pośrednio, w wyniku przeprowadzenia intelektualnego procesu dedukcji lub kontroli krzyżowej (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 123).
- 345 Należy również przypomnieć, że – jak orzekł Trybunał – szeroka wykładnia pojęcia „danych wrażliwych” znajduje potwierdzenie w celu RODO, przypomnianym w pkt 316 niniejszego wyroku, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a zwłaszcza ich prawa do prywatności, w zakresie przetwarzania danych osobowych, które ich dotyczą. Taka wykładnia jest również zgodna z celem art. 9 ust. 1 RODO, polegającym na zapewnieniu zwiększonej ochrony przed przetwarzaniem, które ze względu na szczególną wrażliwość danych będących jego przedmiotem może stanowić, jak wynika z motywu 51 tego rozporządzenia, szczególnie poważną ingerencję w gwarantowane przez art. 7 i 8 karty prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 125, 126 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 346 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zbieranie i udostępnianie w postaci elektronicznej informacji dotyczących „członkostwa” sędziego w „partii politycznej” i „funkcji” pełnionych w tej partii, o których mowa w art. 88a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, stanowi przetwarzanie, które może ujawnić poglądy polityczne zainteresowanego w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO.

- 347 Co się tyczy informacji dotyczących „członkostwa” sędziego w „zrzeszeniu” i „funkcji” pełnionych przez sędziego w tym zrzeszeniu lub „funkcji” pełnionych przez niego w przeszłości lub obecnie w organach „fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej”, o których mowa w art. 88a § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, należy stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 244 i 245 opinii, że z uwagi na bardzo szeroki i nieprecyzyjny charakter sformułowań, których użył polski ustawodawca, zbieranie i udostępnianie w postaci elektronicznej takich informacji może, w zależności od konkretnego charakteru danych zrzeszeń i fundacji, ujawniać przekonania religijne lub światopoglądowe zainteresowanych w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO, na co zwraca uwagę Komisja.
- 348 Wynika stąd, że aby nie podlegać zakazowi ustanowionemu w art. 9 ust. 1, zakwestionowane przepisy krajowe powinny odpowiadać jednej z sytuacji, o których mowa w art. 9 ust. 2, i spełniać wymogi, które są w nim określone, czyli w niniejszym wypadku wymogi przewidziane w art. 9 ust. 2 lit. g) RODO.
- 349 Z całości powyższych rozważań wynika, że ponieważ zakwestionowane przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz art. 9 ust. 1 RODO, a także art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, należy przejść do oceny ich ewentualnego uzasadnienia w świetle art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. g) tego rozporządzenia, a także art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 350 W tym zakresie z pkt 334, 337 i 342 niniejszego wyroku wynika, że aby zakwestionowane przepisy krajowe, jako podstawa prawna przetwarzania danych osobowych, spełniały wymogi wynikające, odpowiednio, z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych, z art. 6 ust. 3 RODO i z art. 9 ust. 2 lit. g) RODO, przetwarzanie to musi w szczególności odpowiadać celowi leżącemu w interesie publicznym i być proporcjonalne do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 73).
- 351 W niniejszej sprawie Komisja podnosi w skardze, że z uzasadnienia projektu ustawy, który leżał u podstaw przyjęcia art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, wynika, iż projekt ten był podyktowany wolą zachowania neutralności politycznej i bezstronności sędziów, a także zaufania społecznego do tej bezstronności i wreszcie ochroną godności urzędu sprawowanego przez sędziów.
- 352 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska, aby uzasadnić przyjęcie zakwestionowanych przepisów krajowych, powołała się na cel polegający na pogłębieniu neutralności politycznej i bezstronności sędziów oraz zaufania jednostek do ich bezstronności, uściślając jednocześnie w odniesieniu do tej neutralności politycznej, że w niniejszym wypadku owe przepisy krajowe mają w szczególności na celu umożliwienie jednostkom uzyskania informacji o wcześniejszej działalności politycznej danych sędziów, jeżeli działalność ta jest tego rodzaju, że może wzbudzić wątpliwości co do obiektywizmu sędziego w danej sprawie i z tego względu prowadzić do jego ewentualnego wyłączenia.
- 353 W tym zakresie należy na wstępie zauważyć, że deklarowany przez Rzeczpospolitą Polską cel polegający na zagwarantowaniu neutralności politycznej i bezstronności sędziów oraz na ograniczeniu ryzyka, że ci ostatni będą mogli ulegać wpływom przy wykonywaniu swoich zadań ze względów związanych z interesami prywatnymi lub politycznymi, bezsprzecznie leży, jak podkreślono w pkt 340 niniejszego wyroku, w interesie publicznym,

- a w konsekwencji jest prawnie uzasadniony (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 75, 76). To samo dotyczy celu, jakim jest wzmocnienie zaufania jednostek co do istnienia takiej bezstronności.
- 354 Trybunał wielokrotnie podkreślał już bowiem, że wymóg niezawisłości i bezstronności sądów, stanowiący integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej i do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 94 przytoczone tam orzecznictwo).
- 355 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają zatem istnienia zasad, w szczególności co do składu organu sądowego oraz powodów wyłączenia jego członków, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak przypomniano w pkt 95 niniejszego wyroku, zasady te powinny w szczególności pozwalać na wykluczenie bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym.
- 356 Wynika z tego, że cel, który Rzeczpospolita Polska zgodnie ze swymi deklaracjami chciała zrealizować w tym wypadku, stanowi jako taki cel interesu ogólnego uznany przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych lub cel interesu publicznego, który jest zatem prawnie uzasadniony, w rozumieniu art. 6 ust. 3 RODO, przy czym taki cel interesu publicznego może ponadto zostać uznany za „ważny” w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. g) tego rozporządzenia.
- 357 W konsekwencji, zgodnie z tymi przepisami prawa Unii taki cel dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty praw podstawowych, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają temu celowi i są w stosunku do niego proporcjonalne (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 81).
- 358 W myśl utrwalonego orzecznictwa proporcjonalność środków, z których wynika ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 karty praw podstawowych, wymaga spełnienia nie tylko wymogów zdatności i konieczności, ale także wymogu odnoszącego się do proporcjonalnego charakteru tych środków w stosunku do zamierzonego celu (wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 359 W szczególności odstępstwa od ochrony danych osobowych i jej ograniczenia są dokonywane w granicach tego, co ściśle konieczne, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość

wyboru spośród większej liczby środków odpowiednich do realizacji prawnie uzasadnionych celów, należy stosować środek najmniej dotkliwy. Ponadto nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, a zatem dokonać wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony i w ten sposób zapewnić, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonego celu. Tym samym możliwość uzasadnienia ograniczenia praw gwarantowanych przez art. 7 i 8 karty praw podstawowych należy oceniać poprzez rozważenie wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz sprawdzenie, czy znaczenie celu interesu ogólnego, któremu służy to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi (wyroki: z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 listopada 2022 r., *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 360 W tym samym duchu w motywie 39 RODO podkreślono w szczególności, że wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli zamierzonego celu interesu ogólnego nie można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, zwłaszcza praw do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 karty praw podstawowych, ponieważ odstępstwa od zasady ochrony takich danych i jej ograniczenia powinny być stosowane w granicach tego, co jest ściśle konieczne (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 361 W tych okolicznościach należy ustalić, po pierwsze, czy zakwestionowane przepisy krajowe – przy założeniu, że rzeczywiście przyświeca im dążenie do osiągnięcia celu interesu ogólnego deklarowanego przez Rzeczpospolitą Polską – są odpowiednie do realizacji tego celu. W razie potrzeby konieczne będzie też zbadanie, po drugie, czy wynikająca z tych przepisów krajowych ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 karty praw podstawowych jest ograniczona do tego, co ściśle konieczne, w tym znaczeniu, że cel ten nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających te prawa podstawowe zainteresowanych osób, a po trzecie, czy ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co wymaga w szczególności dokonania wyważenia między znaczeniem tego celu a wagą owej ingerencji (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 66).
- 362 Co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy publikacja w *Biuletynie Informacji Publicznej* informacji zebranych za pomocą rozpatrywanych oświadczeń jest odpowiednia do osiągnięcia deklarowanego w niniejszym przypadku celu interesu ogólnego, należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła precyzyjnych i konkretnych wyjaśnień wskazujących, z jakich powodów obowiązkowe udostępnienie w postaci elektronicznej informacji dotyczących członkostwa danej osoby w partii politycznej przed powołaniem jej na stanowisko sędziego i w okresie sprawowania przez nią urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. mogłoby przyczynić się obecnie do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności i do pogłębienia ich zaufania co do istnienia takiej bezstronności.

- 363 W tym względzie należy ponadto przypomnieć, że Trybunał orzekł już w sposób bardziej ogólny, iż okoliczności związanych z pierwszym powołaniem sędziego do pełnienia urzędu, które nastąpiło w okresie, w którym obowiązywał niedemokratyczny reżim Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy późniejszym wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 82–84, 107).
- 364 Ponadto uchwalenie przepisów krajowych kwestionowanych przez Komisję w ramach zarzutu piątego, które zostały zawarte, podobnie jak przepisy, których dotyczą zarzuty pierwszy i trzeci, w ustawie zmieniającej, przyjętej w trybie pilnym i w kontekście opisanym w pkt 141–145 i 291 niniejszego wyroku, pozwala, jak twierdzi Komisja, uznać, że przepisy te w zakresie, w jakim odnoszą się do informacji dotyczących członkostwa sędziów w partii politycznej przed ich powołaniem i w okresie sprawowania przez nich urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r., zostały w rzeczywistości ustanowione w celu zaszkodzenia reputacji zawodowej danych sędziów i sposobowi postrzegania ich przez jednostki lub też w celu stygmatyzacji tych sędziów, a tym samym w celu zahamowania rozwoju kariery zawodowej zainteresowanych.
- 365 Z powyższego wynika, że w zakresie, w jakim zakwestionowane przepisy krajowe dotyczą takich informacji, wraz z obowiązkiem wskazania nazwy danej partii politycznej, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa, a mianowicie danych osobowych, które ponadto są „wrażliwe” w rozumieniu art. 9 RODO, te przepisy krajowe są – nawet przy założeniu, że rzeczywiście zmierzały do realizacji deklarowanego w niniejszym wypadku prawnie uzasadnionego celu – w każdym wypadku nieodpowiednie do jego osiągnięcia.
- 366 Ustalenia poczynione w pkt 362–365 niniejszego wyroku wystarczają, aby wykluczyć, że w zakresie, w jakim zakwestionowane przepisy krajowe przewidują zbieranie i udostępnianie w postaci elektronicznej informacji dotyczących członkostwa danej osoby w partii politycznej przed powołaniem jej na stanowisko sędziego i w okresie sprawowania przez nią urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r., te przepisy krajowe mogą spełniać wymogi wynikające z zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych, a także w art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. g) RODO. Wynika stąd, że w zakresie, w jakim wspomniane przepisy krajowe dotyczą takich informacji, naruszają one zarówno postanowienia art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, jak i art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 367 Natomiast co się tyczy pozostałych informacji, o których mowa w zakwestionowanych przepisach krajowych, a mianowicie informacji dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu oraz pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w tym zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, nie można a priori wykluczyć, że fakt udostępnienia takich informacji w postaci elektronicznej pomoże ujawnić istnienie ewentualnego konfliktu interesów mogącego wpłynąć na wykonywanie przez danych sędziów ich obowiązków w ramach rozpatrywania poszczególnych spraw, przyczyniając się do bezstronnego wykonywania tych obowiązków, a tym samym do wzmocnienia zaufania jednostek do działań wymiaru sprawiedliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 83).
- 368 W konsekwencji należy w drugiej kolejności ustalić, czy deklarowany przez Rzeczpospolitą Polską cel mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w równie skuteczny sposób za pomocą

- innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa danych sędziów do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych, oraz czy rozpatrywana ingerencja nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co wymaga w szczególności dokonania wyważenia między znaczeniem tego celu a wagą owej ingerencji.
- 369 Oceny takiej należy dokonywać między innymi z uwzględnieniem wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych właściwych danemu państwu członkowskiemu, takich jak istnienie innych środków mających na celu zagwarantowanie takiej bezstronności i zapobieganie konfliktom interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 86).
- 370 W tym względzie, o ile prawdą jest, jak podnosi Komisja i co wynika z pkt 300 niniejszego wyroku, że istnieją już rozmaite przepisy krajowe mające na celu ustanowienie bezstronności sędziów w Polsce i pomoc w jej zagwarantowaniu, o tyle nie wynika z tego jednak, że środki zmierzające do dalszego wzmocnienia tej bezstronności, w tym oznak bezstronności, a także zaufania jednostek co do jej istnienia, należy uznać za wykraczające poza to, co jest konieczne do osiągnięcia takiego celu.
- 371 Ponadto sugerowane przez Komisję udostępnienie spornych informacji organom powołanym do rozstrzygania ewentualnych konfliktów interesów lub zapobiegania im niekoniecznie pozwoliłoby samym jednostkom na zapoznanie się z takimi informacjami i na wykrycie ewentualnych wynikających z nich takich konfliktów oraz, w stosownym przypadku, na powołanie się na te informacje w celu złożenia wniosku o wyłączenie sędziego mającego rozpoznawać daną sprawę. Podobnie udostępnienie tych informacji w postaci elektronicznej może co do zasady umożliwić zainteresowanym jednostkom dostęp do nich przy zachowaniu pełnej przejrzystości i bez konieczności podejmowania działań mających na celu uzyskanie informacji o osobach mających rozstrzygać spory, których są stronami. Taka przejrzystość może jednocześnie przyczynić się do wzmocnienia zaufania tych jednostek do wymiaru sprawiedliwości.
- 372 Niemniej należy z jednej strony zauważyć, że w niniejszym przypadku odnośne dane osobowe odnoszą się w szczególności do okresów poprzedzających datę, od której sędzia jest zobowiązany złożyć oświadczenie wymagane na mocy zakwestionowanych przepisów krajowych, i to niezależnie od tego, jak daleko wstecz te okresy sięgają. Tymczasem w braku przynajmniej czasowego ograniczenia w odniesieniu do tych wcześniejszych okresów nie można racjonalnie uznać, że w zakresie, w jakim rozpatrywane przepisy krajowe odnoszą się do takich wcześniejszych okresów, ograniczają się one do tego, co jest ściśle konieczne w celu przyczynienia się do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy w konkretnym przypadku przez sąd spełniający wymóg bezstronności, jak również do pogłębienia ich zaufania do istnienia tej bezstronności.
- 373 Z drugiej strony, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 359 niniejszego wyroku, należy także, w celu dokonania oceny proporcjonalnego charakteru kwestionowanego przez Komisję przetwarzania danych, określić wagę ingerencji w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych, jaka wiąże się z tym przetwarzaniem, oraz sprawdzić, czy znaczenie realizowanego przez to przetwarzanie celu interesu ogólnego pozostaje w relacji z tą wagą.
- 374 W celu dokonania oceny wagi tej ingerencji należy uwzględnić między innymi charakter odnośnych danych osobowych, a w szczególności ich potencjalną wrażliwość, jak rów-

- niez rodzaj i konkretne warunki ich przetwarzania, w szczególności liczbę osób mających dostęp do tych danych oraz zasady tego dostępu (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak podkreślono w pkt 369 niniejszego wyroku, w tym celu należy również mieć na uwadze wszystkie okoliczności prawne i faktyczne właściwe danemu państwu członkowskiemu.
- 375 W niniejszej sprawie odnotowania wymaga, po pierwsze, to, że udostępnienie rozpatrywanych informacji imiennych w postaci elektronicznej może, w zależności od przedmiotu działalności rozpatrywanych zrzeszeń lub fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej, ujawnić informacje na temat pewnych wrażliwych aspektów życia prywatnego danych sędziów, w szczególności ich przekonań religijnych lub światopoglądowych, przy czym takie informacje są wówczas, jak zostało wcześniej ustalone, objęte zakresem art. 9 ust. 1 RODO.
- 376 Po drugie, należy zauważyć, że rozpatrywane przetwarzanie danych osobowych stwarza swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeństwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, w związku z czym to przetwarzanie może umożliwić swobodny dostęp do wspomnianych danych również osobom, które ze względów niezwiązanych z deklarowanym celem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie bezstronności sędziów i zapobieganie konfliktom interesów w ich przypadku, dążą do uzyskania informacji o sytuacji osobistej składającego oświadczenie (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 377 Po trzecie, należy również uwzględnić okoliczność, że – jak podnosi Komisja i co zostało podkreślone w pkt 364 niniejszego wyroku – w szczególnym kontekście właściwym danemu państwu członkowskiemu, w którym zostały przyjęte zakwestionowane przepisy krajowe, udostępnienie rozpatrywanych danych osobowych w postaci elektronicznej może na przykład narażać sędziów na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery.
- 378 W związku z tym przetwarzanie danych osobowych takie jak ustanowione w zakwestionowanych przepisach krajowych należy uznać za szczególnie poważną ingerencję w zapisane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych.
- 379 Wagę tej ingerencji należy zatem skonfrontować ze znaczeniem deklarowanego celu interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie bezstronności sędziów, w tym oznak tej bezstronności, oraz zapobieganie konfliktom interesów w ich przypadku przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości i zaufania jednostek co do tej bezstronności.
- 380 W tym celu należy wziąć pod uwagę w szczególności istnienie i skalę zagrożenia, które miałyby być w ten sposób zwalczane, oraz cele rzeczywiście realizowane przez zakwestionowane przepisy krajowe, w szczególności w świetle kontekstu, w jakim zostały one przyjęte, skutkiem czego rezultat wyważenia między tymi celami z jednej strony a prawami osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych z drugiej strony niekoniecznie będzie taki sam dla wszystkich państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 381 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę przywołany już ogólny i szczególny kontekst krajowy, w który wpisują się zakwestionowane przepisy krajowe, oraz szczególnie poważne konsekwencje, jakie mogą wypływać z tych przepisów krajowych dla zainteresowanych sędziów, rezultat wyważenia między ingerencją wynikającą z udostępnienia odnośnych danych osobowych w postaci elektronicznej a deklarowanym celem interesu ogólnego nie jest zbalansowany.
- 382 W porównaniu ze status quo ante wynikającym z wcześniej obowiązujących krajowych ram prawnych udostępnienie w postaci elektronicznej danych osobowych, o których mowa, stanowi bowiem potencjalnie istotną ingerencję w prawa podstawowe zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, przy czym ingerencja ta nie może być w niniejszym przypadku usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich.
- 383 W tym kontekście należy ponadto podkreślić, że każdy sędzia ma obowiązek, na podstawie przepisów mających ogólne zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, wyłączyć się od orzekania w każdej sprawie, w której okoliczność, taka jak jego obecne lub byłe członkostwo w zrzeszeniu lub pełniona obecnie lub w przeszłości funkcja w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, mogłaby w uzasadniony sposób budzić wątpliwości co do jego bezstronności.
- 384 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że zakwestionowane przepisy naruszają zarówno przepisy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, jak i art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, również w zakresie, w jakim odnoszą się one do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej.
- 385 W tych okolicznościach zarzut piąty należy uwzględnić w całości w zakresie, w jakim jest on oparty na naruszeniu tych przepisów prawa Unii.
- 386 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że:
- powierając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
 - przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE;

- przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujące do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

387 W pozostałym zakresie, a mianowicie w zakresie, w jakim w ramach zarzutu pierwszego Komisja domaga się stwierdzenia naruszenia art. 267 TFUE, skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

- 388 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska zasadniczo przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniami w przedmiocie środków tymczasowych.
- 389 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu**

Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 2) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym rzeczoną ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również na mocy art. 267 TFUE.
- 3) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym wspomnianą ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym tą samą ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., jak również art. 8 tej ostatniej ustawy, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 4) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., jak również art. 10 tej ostatniej ustawy, przekazujące do wyłącznej właściwości Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 5) Przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. i art. 8 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym tą samą ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z prze-

tworzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

- 6) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 7) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską, w tym koszty związane z postępowaniami w przedmiocie środków tymczasowych.
- 8) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Regan	Rossi
Ilešič	Piçarra	Jarukaitis
Kumin	Jääskinen	Ziemele
Passer	Csehi	Spineanu-Matei

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 czerwca 2023 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts

Opinia Rzecznika Generalnego Anthony'ego Michaela Collinsa z 15.12.2022 r. w sprawie C-204/21 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2022:991 na stronie Trybunału Sprawiedliwości <http://curia.europa.eu>

Rozdział 6

Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych dokonane przez organ pozbawiony niezawisłości – wyrok TSUE w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20 *Prokuratura Okręgowa w Warszawie przeciwko YP i in. oraz M.M.*

6.1. Wprowadzenie

13 lipca 2017 r. TSUE wydał wyrok w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20, w którym odniósł się krytycznie – po raz kolejny – do zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości. Tym razem rozstrzygnięcie najwyższej instancji sądowej w UE dotyczyło pozycji nieistniejącej już Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w kontekście możliwości skutecznego uchylenia immunitetu sędziowskiego i zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych. Wyrok ten nawiązuje do wyroku z 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej¹, w którym wskazano, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia wymogu niezawisłości i bezstronności. W tym ostatnim judykacie TSUE stwierdził, że już sama perspektywa narażenia sędziów, którzy mają stosować prawo Unii, na ryzyko, że taki organ będzie mógł orzekać w kwestiach dotyczących ich statusu i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności poprzez zezwalanie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie lub poprzez wydawanie orzeczeń dotyczących istotnych aspektów z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego lub przejścia w stan spoczynku, które mają zastosowanie do sędziów, może godzić w ich niezawisłość². Warto dodać, że to, iż Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (dalej: ID SN) nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zostało nie tylko stwierdzone w orzecznictwie TSUE, lecz także jednoznacznie przesądzone w orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego³.

¹ EU:C:2023:442.

² Wyrok TSUE z 5.06.2023 r. w sprawie C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:442, pkt 101–102; analogicznie wyrok z 15.07.2021 r. w sprawie C-791/19 Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), EU:C:2021:59, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

³ Wyrok SN z 5.12.2019 r., III PO 7/18, OSNP 2020, nr 4, poz. 38; uchwała SN z 23.10.2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.

Analizę stanowiska Trybunału wyrażonego w wyroku z 13 lipca 2017 r. (w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20) należy poprzedzić krótkim przedstawieniem stanu faktycznego, który stał się impulsem do wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi oraz prezentacją opinii rzecznika generalnego A.M. Collinsa⁴. W dalszej kolejności nastąpi omówienie wyroku z 13 lipca 2017 r. z jednoczesną analizą krytyczną.

6.2. Stan faktyczny spraw połączonych C-615/20 oraz C-671/20

Stan faktyczny sprawy C-615/20 przedstawiał się w sposób następujący. 14 lutego 2020 r. Prokuratura Krajowa – Wydział Spraw Wewnętrznych wystąpiła do ID SN z wnioskiem o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej w związku z niedopełnieniem przez niego obowiązków służbowych i przekroczeniem uprawnień w ten sposób, że zezwolił on przedstawicielom środków masowego przekazu na utrwalanie obrazu i dźwięku podczas posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie oraz ogłoszenia postanowienia w tej sprawie i jego ustnych motywów. W ocenie PK sędzia I.T. ujawnił osobom nieuprawnionym wiadomości z postępowania przygotowawczego Prokuratury Okręgowej. PK stanęła na stanowisku, że ponieważ sędzia I.T. uzyskał te informacje w związku z wykonywaniem czynności służbowych, działał na szkodę interesu publicznego. Orzekając w pierwszej instancji ID SN nie uwzględniła wniosku PK o wydanie zezwolenia na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej. Na powyższą decyzję PK złożyła zażalenie. 18 listopada 2020 r. ID SN, działając jako organ drugiej instancji, uchyliła sędziemu I.T. immunitet, zawiesiła go w czynnościach służbowych oraz obniżyła jego wynagrodzenie o 25% na czas zawieszenia. Zawieszenie w czynnościach służbowych miało trwać do czasu zakończenia toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego. Skutkiem tej decyzji było odsunięcie sędziego I.T. od rozpoznawania wszystkich przydzielonych mu spraw, w tym między innymi sprawy VIII K 105/17. Na gruncie zasady niezmienności składu orzekającego – zawartej w k.p.k. – orzeczenie sądu może być wydane tylko przez ten skład orzekający, który uczestniczył w toku całej rozprawy. W konsekwencji postępowanie w sprawie VIII K 105/17 musiałyby być zatem prowadzone od początku, zaś w miejsce I.T. nowy sędzia byłby zobowiązany ponownie przeprowadzić wszystkie dowody, które dotychczas zostały ujawnione na rozprawie. Zdaniem sądu odsyłającego powyższa sytuacja stanowi naruszenie art. 47 KPP, a zwłaszcza prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

W ocenie sądu pytającego przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz przepisy mogące skutkować złożeniem sędziego z urzędu muszą być zgodne z wymogami skutecznej ochrony sądowej, o których mowa

⁴ EU:C:2022:986.

w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Sąd pytający powziął wątpliwości co do tego, czy wymogom skutecznej ochrony prawnej podlegają również przepisy krajowe dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziów. Jego zdaniem pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego powinno podlegać tym samym wymogom co wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z podanych następujących powodów. Po pierwsze, wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy w ocenie sądu dyscyplinarnego zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Po drugie, w przypadku wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sąd dyscyplinarny może zawiesić tego sędziego w czynnościach służbowych, co oznacza, że ów sędzia nie może podejmować działalności orzeczniczej aż do momentu zakończenia postępowania karnego. Po trzecie, w przypadku zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych sąd dyscyplinarny ma obowiązek obniżyć wynagrodzenie tego sędziego w granicach od 25% do 50% na czas trwania tego zawieszenia. Po czwarte, nie ma określonych terminów, w jakich od momentu zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej prokurator ma obowiązek skierować do sądu akt oskarżenia. W takim układzie okres zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia może wydłużyć się bezterminowo. Ocena wszystkich tych okoliczności może zatem skłaniać do uznania, że procedura zezwolenia przez sąd dyscyplinarny na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego jest w istocie zbliżona do przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W związku z tym procedura ta również powinna być objęta wymogami skutecznej ochrony prawnej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Sąd pytający dodał, że zezwolenie ID SN może nie mieć waloru „orzeczenia sądowego”, gdyż izba ta nie spełnia unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej, ani nie zapewnia „stabilności prawa i stosunków prawnych, jak również należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. W związku z tym nie czuje się on związany rozstrzygnięciami Izby Dyscyplinarnej.

Z kolei okoliczności faktyczne leżące u podstaw sprawy C-671/20 są podobne do okoliczności, których dotyczy sprawa C-615/20. Otóż, Prokuratura Okręgowa w Warszawie postawiła M.M. zarzuty popełnienia łącznie siedmiu przestępstw, w tym niezgłoszenia wniosku o upadłość spółki, udaremnienia zaspokojenia wierzycieli, oszustwa bankowego i niezłożenia sprawozdania finansowego spółki. Postanowieniem z 9.06.2020 r. Prokuratura Okręgowa nakazała dokonanie zabezpieczenia tytułem grożącej podejrzanemu grzywny oraz konieczności uiszczenia kosztów sądowych w postaci ustanowienia hipoteki przymusowej na nieruchomości należącej do podejrzanego i jego żony. Na powyższe postanowienie podejrzanym złożył zażalenie. Miał je rozpoznawać skład z udziałem sędziego I.T. Jednak w związku z uchwałą ID SN Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie polecił Przewodniczącej Wydziału, w którym orzeka sędzia I.T., pilną zmianę składów sądu w sprawach, które zostały przydzielone temu sędziemu. Przewodnicząca Wydziału ponownie przydzieliła sprawy przydzie-

lone początkowo sędziemu I.T. W następstwie tego ponownego przydzielenia sąd pytający skierował do Trybunału kilka pytań prejudycjalnych m.in. dotyczących statusu ID SN oraz skuteczności podejmowanych przez nią rozstrzygnięć w zakresie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego pierwotnie wyznaczonego składu sądu (sędzia sądu okręgowego I.T.), które obejmuje obligatoryjne zawieszenie tego sędziego w czynnościach służbowych, jednocześnie podnosząc brak możliwości kontroli skutków prawnych uchwały ID SN w sytuacji, gdy istniejące rzeczywiste wątpliwości wskazują, że nie spełnia ona kryteriów sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Sąd ten postawił pytanie, czy nieuzasadnione odsunięcie sędziego, wobec którego wydano zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, od orzekania narusza prawo UE.

Jednocześnie sąd odsyłający wskazał, że uchwała Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. nie ma – z uwagi na charakter tej izby – waloru „orzeczenia sądowego”, gdyż taki przymiot przysługuje jedynie rozstrzygnięciom wydanym przez organ spełniający unijne wymogi skutecznej ochrony sądowej. Sąd odsyłający stwierdził ponadto, że możliwość zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych przez Izbę Dyscyplinarną SN, w praktyce na czas nieokreślony, w żadnej mierze nie zapewnia stabilności prawa i stosunków prawnych, a już z pewnością nie przyczynia się do należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Ponadto sąd odsyłający powziął wątpliwość, czy obowiązek odmowy przyznania mocy wiążącej rozstrzygnięciu Izby Dyscyplinarnej SN rozciąga się również na inne organy państwa, w tym Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów, prezesów sądów i Trybunał Konstytucyjny⁵.

6.3. Opinia rzecznika generalnego A.M. Collinsa w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20

Na wstępie swoich rozważań rzecznik generalny A.M. Collins odniósł się do zarzutu niedopuszczalności pytań prejudycjalnych, który został podniesiony przez rząd polski. Wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez TS wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy TS nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania⁶. Rzecznik generalny wyjaśnił, że warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądem odsyłającym sporu, w którym sąd ten jest zobowiązany wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego. Pytanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych

⁵ Wyrok TSUE z 3.07.2017 r. w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20.

⁶ Wyrok z 6.09.2016 r., Petruhhin (C-182/15), EU:C:2016:630, pkt 20.

w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu⁷.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że odpowiedź na pytania prejudycjalne może być niezbędna, aby dostarczyć sądom odsyłającym wykładnię prawa Unii, która umożliwi im – przed przystąpieniem przez nie do rozpoznania zawisłych przed nimi spraw co do istoty – rozstrzygnięcie kwestii proceduralnych prawa krajowego⁸. Mając powyższe na względzie Rzecznik generalny uznał, że pytania przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości w ramach analizowanych postępowań mają na celu ustalenie, czy biorąc pod uwagę cechy Izby Dyscyplinarnej SN, a w szczególności sposób powoływania jej członków, prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego umożliwiającym tej izbie wydanie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej i zawieszenie go w czynnościach służbowy. Idąc śladem orzeczenia w sprawie Simpson⁹, rzecznik generalny uznał, że sąd krajowy może być zobowiązany zbadać, czy skład sądu uprzednio ustanowionego na mocy ustawy jest niezawisły i bezstronny, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, a zbadanie tej okoliczności jest niezbędne do wydania orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu karnym¹⁰. Słusznie wskazano, że uznanie rozstrzygnięcia Izby Dyscyplinarnej SN za sprzeczne z prawem Unii oznaczałoby, że prawo polskie nie pozwalałoby ani na zastąpienie sędziego orzekającego w sprawie, ani na przydzielenie sprawy innemu sędziemu, dotyczy istoty postanowienia odsyłającego, wiążąc się z zakresem i skutkami prawa Unii oraz jego pierwszeństwem¹¹.

Odnosząc się do pytań prejudycjalnych sformułowanych w sprawach 615/20 i C-671/20 rzecznik generalny dostrzegł, że fakt zniesienia Izby Dyscyplinarnej SN oraz utworzenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej nie oznacza, że postawione pytania są bezprzedmiotowe. Mimo zniesienia Izby Dyscyplinarnej sędzia I.T. nadal pozostawał zawieszony w czynnościach służbowych na podstawie prawa krajowego, choć ma on możliwość zwrócenia się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej w celu podważenia uchwały Izby Dyscyplinarnej. Tym samym pytania sądu krajowego pozostają więc aktualne. Aby ustalić, czy zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych jest zgodne z prawem, należy zbadać zarówno, czy Izba Dyscyplinarna spełnia wymogi art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP, jak i przełożenie ewentualnej niezgodności z tymi postanowieniami na skład sądu odsyłającego.

⁷ Wyroki z 8.09.2010 r., Winner Wetten (C-409/06), EU:C:2010:503, pkt 38; wyrok z 27.02.2014 r., Pohotovost' (C-470/12), EU:C:2014:101, pkt 28–29. Opinia rzecznika generalnego Anthony'ego Michaela Collinsa przedstawiona 15.12.2022 r. w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20, ECLI:EU:C:2022:986, pkt 48 (dalej: opinia w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20).

⁸ Wyrok z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18 A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹ Wyrok z 26.03.2020 r. (Szczególna procedura kontroli orzeczenia), Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II), EU:C:2020:232, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰ Zob. też wyrok z 16.11.2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19), EU:C:2021:931, pkt 49; wyrok z 6.10.2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19), EU:C:2021:798, pkt 93–94.

¹¹ Opinia w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20, pkt 49.

Rzecznik generalny stwierdził, że wprawdzie organizacja wymiaru sprawiedliwości, w tym zasady prowadzenia postępowań karnych wobec sędziów, należy do kompetencji państw członkowskich, to wykonywanie tej kompetencji musi być zgodne z prawem Unii. Jeżeli państwo członkowskie wprowadza przepisy szczególnie regulujące postępowania karne przeciwko sędziom, przepisy te muszą – zgodnie z wymogiem dostępu do niezawisłego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oraz w celu wykluczenia wszelkiej uzasadnionej wątpliwości jednostek co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, które mogą zaważyć na ich decyzjach – być uzasadnione obiektywnymi i sprawdzalnymi imperatywami związanymi z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Dodał, że przepisy, takie jak przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów muszą być obwarowane niezbędnymi gwarancjami zapewniającymi, że te postępowania karne nie będą mogły być wykorzystywane jako instrument politycznej kontroli działalności sędziów, oraz w pełni gwarantującymi prawa ustanowione w art. 47 i 48 KPP¹². Odnosząc się do wcześniejszego orzecznictwa TSUE przyjął, że Izba Dyscyplinarna nie spełniała wymogów niezawisłości i bezstronności, które ustanawia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (z uwagi m.in. na okoliczności jej utworzenia, powołanie do pierwszego składu Izby Dyscyplinarnej SN wyłącznie osób przy udziale nowej KRS, istnienie dużej autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej, zwiększonego wynagrodzenia osób zasiadających w ID SN – o około 40% wyższego niż wynagrodzenie sędziów innych izb Sądu Najwyższego – bez żadnego obiektywnego uzasadnienia)¹³.

Dostrzegając te okoliczności, rzecznik generalny zaproponował, aby art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowane w świetle art. 47 KPP, miały zastosowanie w sprawach, w których na gruncie prawa krajowego sąd zezwala między innymi na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziów lub asesorów sądowych oraz zawieszenie ich w czynnościach służbowych z jednoczesnym obniżeniem ich wynagrodzenia. Wskazane przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które przyznają właściwość do wydawania zezwoleń na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziów lub asesorów sądowych oraz zawieszenie ich w czynnościach służbowych z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia sędziów, który nie spełnia wymogów niezawisłości, bezstronności lub uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy¹⁴. Jednocześnie dodał, że prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest korelatem możliwości powoływania się przez każdą osobę na naruszenie tego prawa¹⁵. W przypadku zakwestionowania niezawisłości i bezstronności sądu z powodu, który na pierwszy rzut oka nie wydaje

¹² Opinia w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20, pkt 65.

¹³ Tamże, pkt 66–68.

¹⁴ Tamże, pkt 73.

¹⁵ Wyrok z 26.03.2020 r. (Szczególna procedura kontroli orzeczenia), Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II), EU:C:2020:232, pkt 55.

się być oczywiście bezpodstawny, każdy sąd¹⁶ jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on właśnie taki sąd¹⁷. Badanie to jest nieodzowne dla podtrzymania zaufania, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać u osób podlegających ich orzeczeniom. Przeprowadzenie takiego badania stanowi zatem istotny wymóg formalny, którego należy bezwzględnie dochować i którego spełnienie należy sprawdzić w przypadku podniesienia przez strony lub z urzędu. Jak bowiem wskazano w sprawie Simpson, artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mają charakter przekrojowy¹⁸. Mają one zastosowanie zawsze, gdy sąd orzeka w sprawach dotyczących „dziedzin objętych prawem Unii”¹⁹. I nie ma przy tym znaczenia wypowiedź TK z 4.03.2020 r. (P 22/19) (Dz.U. z 2020 r., poz. 413), stwierdzającego, że przepisy prawa krajowego w zakresie, w jakim dopuszczają rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek KRS, są niezgodne z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

W wyroku Grossmania Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że jeżeli stwierdzi, iż dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, państwo to jest zobowiązane do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości mającego powagę rzeczy osądzonej w odniesieniu do kwestii faktycznych i prawnych, które rzeczywiście lub siłą rzeczy zostały rozstrzygnięte w danym orzeczeniu sądowym. Na mocy powagi, która przysługuje wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości, sąd krajowy musi przy ustalaniu zakresu przepisów prawa Unii uwzględnić elementy prawne wiążąco ustalone w tym wyroku. W przypadku niewykonania przez właściwe organy krajowe wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego uchybienie przez państwo członkowskie jego zobowiązaniom sąd krajowy jest zobowiązany do podjęcia wszelkich działań w celu ułatwienia osiągnięcia pełnej skuteczności prawa Unii zgodnie z wnioskami zawartymi w tym wyroku²⁰. Mając na względzie ten wyrok, rzecznik generalny stwierdził, że sąd krajowy powinien w danym wypadku pominąć orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości

¹⁶ Wyrok z 26.03.2020 r. (Szczególna procedura kontroli orzeczenia), Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II), EU:C:2020:232, pkt 57; wyrok z 6.10.2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19), EU:C:2021:798, pkt 126–131.

¹⁷ Rzecznik generalny wskazał, że art. 42a § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych „wyraźnie zakazuje wszystkim polskim sądom kwestionowania lub badania, zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony, w jakichkolwiek okolicznościach i z jakiegokolwiek powodu kwestii, czy sąd ten odpowiada wymogom prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, bądź kwestii zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od rodzaju zarzucanej niezgodności z prawem, kwestionowanego aktu lub procedury bądź dostępnego środka prawnego. Moim zdaniem redakcja przepisów p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu jest na tyle szeroka, że uniemożliwia sądowi krajowemu badanie kwestii dotyczących składu jakiegokolwiek sądu, mimo że tego wymaga orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości”, pkt 77.

¹⁸ Wyrok z 26.03.2020 r. (Szczególna procedura kontroli orzeczenia), Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II), EU:C:2020:232, pkt 55 i 57.

¹⁹ Wyrok z 27.02.2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16), EU:C:2018:117, pkt 29, 36, 37.

²⁰ Wyrok z 10.03.2022 r., Grossmania (C-177/20), EU:C:2022:175, pkt 35, 36, 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

uzna, że owe orzeczenia są niezgodne z prawem Unii, i w razie potrzeby winien odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego zobowiązującego go do stosowania się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego²¹. Nie miał też wątpliwości, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowane w świetle art. 47 KPP, stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. które, po pierwsze, zakazują sądom krajowym badania – w toku kontroli spełniania przez ten sąd wymogów uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy – zgodności z prawem i mocy wiążącej uchwał Izby Dyscyplinarnej o zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, pozbawienie wolności (zatrzymanie) oraz zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, a po drugie, traktują takie badanie jako przewinienie służbowe.

Odnosząc się do skutków rozstrzygnięć nieistniejącej Izby Dyscyplinarnej SN rzecznik generalny wskazał, że przepisy krajowe nie powodują uznania jej uchwał za niebyłe. Na gruncie prawa krajowego zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych i obniżenie jego wynagrodzenia pozostają w mocy. Aby zmienić tę sytuację, sędzia I.T. musi zaskarżyć uchwałę Izby Dyscyplinarnej do nowo utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Stąd też rzecznik generalny wraził stanowisko, że rząd polski musi dołożyć starań, aby zapewnić, po pierwsze, że właściwość Izby Dyscyplinarnej będzie wykonywana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy, a po drugie, aby bezzwłocznie pozbawić skutki uchwał przyjętych przez tę Izbę mocy prawnej. Bezzwłoczne i skuteczne stosowanie prawa Unii nie może być uzależnione od wymogu wystąpienia z wnioskiem do Izby Odpowiedzialności Zawodowej. W przeciwnym wypadku zagrożona byłaby skuteczność prawa Unii, i to dwojako. Po pierwsze, wszczęcie nowego postępowania przed wspomnianą izbą byłoby uzależnione od inicjatywy stron. Po drugie, do czasu zakończenia tych postępowań uchwały Izby Dyscyplinarnej pozostawałyby w mocy²². W konsekwencji trafnie wskazano, że wszystkie organy państwa, w tym sąd odsyłający – w którym zasiada sędzia I.T. – jak również organy posiadające uprawnienia do wyznaczania i zmiany składu sądów krajowych, powinny pominąć uchwałę Izby Dyscyplinarnej i umożliwić sędziemu I.T. zasiadanie w składzie orzekającym sądu odsyłającego²³. Wszak bowiem zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje wszystkie organy państw członkowskich do zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii, zaś prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym normom w obrębie terytorium tego państwa. Dlatego też sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ponadto zgodnie

²¹ Opinia w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20, pkt 80; Analogicznie wyrok z 22.02.2022 r., RS (Skutki orzeczeń sądu konstytucyjnego) (C-430/21), EU:C:2022:99, pkt 73–75; wyrok z 2.03.2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18), EU:C:2021:153, pkt 146; wyrok z 18.05.2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19), EU:C:2021:393, pkt 250.

²² Opinia w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20, pkt 86.

²³ Tamże, pkt 88.

z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii²⁴.

Dostrzegając te okoliczności rzecznik generalny zaproponował, aby „Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii, lojalnej współpracy i pewności prawa nakładają na wszystkie organy państwowe, w tym sąd odsyłający, obowiązek usunięcia wszystkich sprzecznych z prawem skutków uchwał Izby Dyscyplinarnej, takich jak uchwała z 18.11.2020 r., i tym samym umożliwienia sędziemu, który został zawieszony w czynnościach służbowych, zasiadania w składzie orzekającym tego sądu, z wyjątkiem sytuacji, w których jego sprawy zostały przydzielone innemu składowi, który stanowi niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”²⁵.

6.4. Wyrok w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20 i jego konsekwencje

Trybunał Sprawiedliwości podzielił stanowisko rzecznika generalnego, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są dopuszczalne. W sprawie C-615/20 zadane pytania mają w istocie na celu ustalenie, czy w świetle tych postanowień i zasad prawa Unii sędzia orzekający jednoosobowo, który stanowi sąd odsyłający, pozostaje uprawniony do dalszego rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym mimo spornej uchwały, na mocy której został zawieszony w czynnościach służbowych. Natomiast w sprawie C-671/20, zmierzają one w istocie do ustalenia, czy w świetle tych samych postanowień i zasad prawa Unii sąd odsyłający w tej sprawie może, nie stwarzając ryzyka pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w jego składzie, uznać tę uchwałę za pozbawioną mocy wiążącej, co skutkowałoby tym, że sąd ten nie byłby uprawniony do rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, która to sprawa została przydzielona mu w następstwie wspomnianej uchwały, oraz czy w związku z tym rzeczoną sprawę należy ponownie przydzielić sędziemu pierwotnie ją rozpoznającemu²⁶.

Trybunał przyjął ustalenia z wyroku z 5.06.2023 r., Komisja/Polska, w którym uznał, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów i asesorów sądowych, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim

²⁴ Zobacz analogicznie wyrok z 6.10.2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19), EU:C:2021:798, pkt 152–155.

²⁵ Tamże, pkt 91.

²⁶ Wyrok z 13.07.2017 r. w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562, pkt 46.

ciążą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²⁷. Zasadnie wskazał, że już sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów oraz że odnosi się to również do ryzyka, iż taki organ będzie decydował o ewentualnym zawieszeniu ich w czynnościach służbowych i o obniżeniu ich wynagrodzenia²⁸. W konsekwencji przyjął, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezależność i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia²⁹.

Trybunał dodał, że o ile organy danego państwa członkowskiego uczestniczące w sprawowaniu władzy ustawodawczej są zobowiązane do zmiany uregulowania krajowego, które było przedmiotem wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w taki sposób, aby dostosować je do wymogów prawa Unii, o tyle sądy tego państwa członkowskiego są zobowiązane powstrzymać się od stosowania aktu takiego jak uchwała Izby Dyscyplinarnej w przypadku, gdy narusza ona postanowienia prawa Unii. Wszak bowiem już ze wcześniejszych spraw wynika, że zasada pierwszeństwa prawa Unii nie tylko ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich, lecz także nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności poszczególnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw³⁰. Sąd krajowy, powołując się na wskazaną zasadę, w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, może odstąpić „od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie”³¹. Oznacza to, że ani przepisy krajowe zakazujące sądom krajowym, z powodu kar dyscyplinarnych, ani orzecznictwo sądu konstytucyjnego, nie mogą wykluczać odejścia od uchwały Izby Dyscyplinarnej SN, tym bardziej, że organ ten nie był niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu prawa Unii³². Dodano też, że sądy krajowe nie

²⁷ Tamże, pkt 51.

²⁸ Tamże, pkt 52.

²⁹ Tamże, pkt 59.

³⁰ Wyrok z 6.10.2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 156 i przytoczone tam orzecznictwo.

³¹ Wyrok z 22.02.2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

³² Wyrok z 13.07.2017 r. w sprawach połączonych C-615/20 oraz C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562, pkt 70.

mogą też „skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z przywoływaną powagą rzeczy osądzonej tej uchwały celem uniemożliwienia sądowi odsyłającemu i organom sądowym mającym kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego odstąpienia od stosowania takiej uchwały”³³. Na tle powyższych twierdzeń można przyjąć, że prymat prawa Unii oznacza, że każdy przepis lub orzecznictwo krajowe sprzeczne z prawem UE musi zostać odrzucone, zaś sędzia krajowy nie stosuje tych przepisów, a sędzia krajowy nie może obawiać się, że podjęcie takich czynności może narazić go na odpowiedzialność dyscyplinarną.

Z perspektywy stanów faktycznych, które doprowadziły do wydania wyroku z 13.07.2017 r., Trybunał stwierdził, że w sprawie C-615/20 sąd odsyłający może zasadnie odstąpić od stosowania spornej uchwały Izby Dyscyplinarnej, tak aby sędzia I.T. mógł kontynuować rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym w obecnym składzie bez przeszkód ze strony organów sądowych mających kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego³⁴. Natomiast organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający. Z kolei w sprawie C-671/20 art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że „skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy” oraz „organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu”³⁵.

Trybunał odniósł się również do przepisy art. 42a § 1 i 2 p.u.s.p. przewidujących zakazu kwestionowania umocowania sądów i oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Wyraźnie wskazał, że sądy krajowe nie są związane tym ograniczeniem, jak również wykluczone jest wdrażanie wobec sędziów odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p., gdy sędziów dokonują oceny powołania sędziego w kontekście wymogów Unii

³³ Wyrok z 6.10.2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 160.

³⁴ Tamże, pkt 72.

³⁵ Tamże, pkt 80.

dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 KPP³⁶. Tym samym Trybunał przesądził, że ww. przepisy krajowe, a w szczególności zakaz z art. 42a § 1 i 2 p.u.s.p., nie mogą stać na przeszkodzie temu, by sąd odsyłający zbadał moc wiążącą spornej uchwały Izby Dyscyplinarnej SN i odstąpił od jej stosowania zgodnie z tym, do czego jest zobowiązany. W świetle bezpośredniej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na sądy krajowe obowiązek odstąpienia od stosowania wszelkiego orzecznictwa krajowego sprzecznego z tym postanowieniem prawa Unii³⁷, także, gdy jest to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

³⁶ Tamże, pkt 87.

³⁷ Tamże, pkt 90.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)**z dnia 13 lipca 2023 r. (*)**

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Pierwszeństwo prawa Unii – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Obowiązek lojalnej współpracy – Uchylenie immunitetu w sprawach karnych i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych orzeczone przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (Polska) – Brak niezawisłości i bezstronności tej izby – Zmiana składu orzekającego mającego rozpoznać sprawę powierzoną wcześniej temu sędziemu – Zakazy, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądu, utrudniania jego funkcjonowania lub dokonywania oceny zgodności z prawem lub skuteczności powoływania sędziów lub ich uprawnień do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Obowiązek odstąpienia przez sądy, których to dotyczy, i organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających od stosowania środków w postaci uchylenia immunitetu sędziowskiego i zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych – Obowiązek odstąpienia przez te sądy i organy od stosowania przepisów krajowych przewidujących wspomniane zakazy

W sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) postanowieniami z dni 18 listopada 2020 r. i 9 grudnia 2020 r., które wpłynęły do Trybunału w tych samych dniach, w postępowaniach karnych przeciwko:

YP i in. (C-615/20),

M.M. (C-671/20),

przy udziale:

Prokuratury Okręgowej w Warszawie,

Komisji Nadzoru Finansowego i in. (C-615/20),

oraz

Prokuratura Okręgowa w Warszawie,

przeciwko

M.M. (C-671/20),

* Język postępowania: polski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal (sprawozdawczyni), E. Regan i L.S. Rossi, prezesi izb, M. Ilešič, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, I. Ziemele, J. Passer, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 czerwca 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Prokuratury Okręgowej w Warszawie – S. Bańko, M. Dubowski i A. Reczka,
- w imieniu YP – B. Biedulski, adwokat,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, K. Straś i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego – M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – J. Farver Kronborg, J. Nymann-Lindegren, V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman, A.M. de Ree i C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwedzkiego – A. Runeskjöld i H. Shev, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r., wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), a także zasady pierwszeństwa prawa Unii, zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE oraz zasady pewności prawa.
- 2 Wnioski te zostały złożone z jednej strony w ramach postępowań karnych wszczętych przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie (Polska) przeciwko YP i in. o popełnienie różnych przestępstw, zaś z drugiej strony w ramach postępowania toczącego się między tą samą prokuraturą okręgową a M.M. w przedmiocie ustanowienia hipoteki przymusowej na należącej do niego nieruchomości.

Ramy prawne

Konstytucja

- 3 Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”) przewiduje:
„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.
- 4 Na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”), na czas nieoznaczony.
- 5 Artykuł 180 Konstytucji stanowi:
„1. Sędziowie są nieusuwalni.
2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.
[...].”
- 6 Artykuł 181 Konstytucji stanowi:
„Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. [...]”.

Ustawa o Sądzie Najwyższym

- 7 Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5) między innymi utworzono w Sądzie Najwyższym (Polska) nową izbę o nazwie Izba Dyscyplinarna (zwaną dalej „Izbą Dyscyplinarną”), wskazaną w art. 3 pkt 5 tej ustawy.
- 8 Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190), która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., zmieniono ustawę o Sądzie Najwyższym, w szczególności poprzez dodanie nowego pkt 1a w art. 27 § 1 tej ostatniej ustawy.
- 9 Zgodnie z art. 27 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym w ten sposób brzmieniu:
„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:
1) dyscyplinarne:
[...]
b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:
[...]
– z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [(Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070)],
– [...]”
[...]

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;
[...].”

Prawo o ustroju sądów powszechnych

10 Artykuł 41b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o której mowa w pkt 9 niniejszego wyroku, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., o której mowa w pkt 8 tego wyroku (zwanej dalej „p.u.s.p.”), stanowi:

„§ 1. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu.

[...]

§ 3. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności prezesa sądu rejonowego jest prezes sądu okręgowego, działalności prezesa sądu okręgowego – prezes sądu apelacyjnego, a działalności prezesa sądu apelacyjnego – [KRS].”

11 Artykuł 42a p.u.s.p. stanowi:

„§ 1. W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

12 Artykuł 47a § 1 tej ustawy przewiduje:

„Sprawy są przydzielane sędziom i asesorom sądowym losowo, w ramach poszczególnych kategorii spraw, chyba że sprawa podlega przydziałowi sędziemu pełniącemu dyżur”.

13 Artykuł 47b tej ustawy stanowi:

„§ 1. Zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Przepis art. 47a stosuje się odpowiednio.

[...]

§ 3. Decyzje w sprawach, o których mowa w § 1 [...], podejmuje prezes sądu albo upoważniony przez niego sędzia.

[...].”

14 Zgodnie z art. 80 p.u.s.p.:

„§ 1. Sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. [...]

[...]

§ 2c. Sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa. Uchwała zawiera rozstrzygnięcie w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wraz z uzasadnieniem.

[...].”

15 Artykuł 107 § 1 tej ustawy brzmi następująco:

„Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

[...]

- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

[...]”.

16 Zgodnie z art. 110 § 2a tej ustawy:

„[...] W sprawach, o których mowa w art. 80 [...], orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej”.

17 Artykuł 129 §§ 1–3 wspomnianej ustawy stanowi:

„§ 1. Sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne [...], a także jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

§ 2. Jeżeli sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, z urzędu zawiesza sędziego w czynnościach służbowych.

§ 3. Sąd dyscyplinarny, zawieszając sędziego w czynnościach służbowych, obniża w granicach od 25% do 50% wysokość jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia; [...]”.

Kodeks karny

18 Artykuł 241 § 1 kodeksu karnego (zwanego dalej „k.k.”) stanowi, że „[k]to bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Kodeks postępowania karnego

19 Artykuł 439 § 1 kodeksu postępowania karnego stanowi:

„Niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżone orzeczenie, jeżeli:

- 1) w wydaniu orzeczenia brała udział osoba nieuprawniona lub niezdolna do orzekania bądź podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 40;
- 2) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie;

[...]”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-615/20

- 20 Aktem oskarżenia z dnia 7 lutego 2017 r., wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska), Prokuratura Okręgowa w Warszawie oskarżyła YP i trzynastu innych oskarżonych o szereg czynów popełnionych na szkodę 229 pokrzywdzonych. Sprawa ta została przydzielona jednoosobowemu składowi tego sądu, w którym zasiadał sędzia I.T. Akta sprawy w postępowaniu głównym liczą łącznie 197 tomów, a przed tym sędzią odbyło się przeszło 100 terminów rozprawy głównej, podczas których przesłuchano oskarżonych, pokrzywdzonych i ponad 150 świadków. W dniu wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-615/20 postępowanie znajdowało się w fazie końcowej, ponieważ do przesłuchania pozostało jedynie kilku świadków i biegłych.
- 21 W dniu 14 lutego 2020 r. Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Polska) skierowała do Izby Dyscyplinarnej wniosek o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej za to, że „w dniu 18 grudnia 2017 r. w Warszawie, jako funkcjonariusz publiczny, [...] publicznie nie dopełnił obowiązków służbowych [...] i przekroczył swoje uprawnienia [...] w ten sposób, że zezwolił przedstawicielom środków masowego przekazu na utrwalanie obrazu i dźwięku podczas posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie [...] oraz ogłoszenia postanowienia w tej sprawie i jego ustnych motywów, w wyniku czego ujawnił osobom nieuprawnionym, bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia osoby uprawnionej, wiadomości z postępowania przygotowawczego Prokuratury Okręgowej w Warszawie [...], które to informacje uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, czym działał na szkodę interes[u] publicznego, to jest o przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 266 § 2 k.k. i art. 241 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.”.
- 22 W dniu 9 czerwca 2020 r. Izba Dyscyplinarna, orzekająca jako organ pierwszej instancji w składzie jednego sędziego, nie uwzględniła tego wniosku. W następstwie zażalenia złożonego przez Prokuraturę Krajową izba ta, orzekając w drugiej instancji w składzie trzech sędziów, uchwałą z dnia 18 listopada 2020 r. (zwaną dalej „sporną uchwałą”) zezwoliła na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej, zawiesiła go w czynnościach służbowych i obniżyła wysokość jego wynagrodzenia o 25% na czas trwania tego zawieszenia.
- 23 Sąd odsyłający, którym jest skład orzekający Sądu Okręgowego w Warszawie prowadzący aktualnie postępowanie karne, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, i w którym zasiada jednoosobowo sędzia I.T., wskazuje, że sporna uchwała może stanowić przeszkodę dla dalszego prowadzenia tego postępowania przez ów skład orzekający.
- 24 W tych okolicznościach Sąd Okręgowy w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii – w szczególności art. 47 [karty praw podstawowych] i wyrażone w nim prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – należy interpretować w ten sposób, że pozostaje on w sprzeczności z przepisami prawa krajowego [takimi jak art. 80, art. 110 § 2a i art. 129 p.u.s.p. oraz art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym], umożliwiającymi [Izbie

Dyscyplinarnej] uchylenie immunitetu i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych, a tym samym faktyczne odsunięcie sędziego od orzekania w przydzielonych mu sprawach, zwłaszcza że:

- a) [Izba Dyscyplinarna] nie stanowi »sądu« w rozumieniu art. 47 [karty praw podstawowych], art. 6 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] oraz art. 45 ust. 1 [Konstytucji] [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982];
 - b) członkowie [Izby Dyscyplinarnej] charakteryzują się szczególnie silnymi powiązaniem z władzą ustawodawczą i wykonawczą (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277);
 - c) Rzeczpospolitą Polską zobowiązano do zawieszenia stosowania niektórych przepisów [ustawy o Sądzie Najwyższym] dotyczących [Izby Dyscyplinarnej] oraz do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed tą izbą do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277).
- 2) Czy prawo Unii – w szczególności art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartość państwa prawnego oraz wymogi skutecznej ochrony sądowej wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – należy interpretować w ten sposób, że »przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych w stosunku do osób, którym powierzono zadanie sądenia« obejmują również przepisy dotyczące pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności (zatrzymania) sędziego sądu krajowego, takie jak art. 181 [Konstytucji] w związku z art. 80 i 129 [p.u.s.p.], zgodnie z którymi:
- a) pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego, co do zasady na wniosek prokuratora, wymaga zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego;
 - b) sąd dyscyplinarny – zezwalając na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego – może (a w niektórych przypadkach ma obowiązek) zawiesić tego sędziego w czynnościach służbowych;
 - c) zawieszając sędziego sądu krajowego w czynnościach służbowych, sąd dyscyplinarny ma jednocześnie obowiązek obniżyć wynagrodzenie tego sędziego, w granicach określonych przez te przepisy, na czas trwania zawieszenia?
- 3) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przywołane w [pytaniu drugim] – należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, takim jak art. 110 § 2a p.u.s.p. i art. 27 § 1 pkt 1a [ustawy o Sądzie Najwyższym], zgodnie z którymi sprawy dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego należą, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, do wyłącznej właściwości organu takiego jak Izba Dyscyplinarna, biorąc w szczególności pod uwagę (pojedynczo lub łącznie), że:
- a) utworzenie Izby Dyscyplinarnej zbiegło się w czasie ze zmianą zasad wyłaniania członków organu, takiego jak [KRS], który bierze udział w procesie powoływania sędziów i na którego wniosek zostali powołani wszyscy członkowie Izby Dyscyplinarnej;
 - b) ustawodawca krajowy wyłączył możliwość przeniesienia do Izby Dyscyplinarnej urzędujących sędziów sądu krajowego ostatniej instancji, takiego jak Sąd Najwyższy, w którego

strukturach funkcjonuje ta izba, wobec czego w Izbie Dyscyplinarnej zasiadać mogą jedynie nowi członkowie powołani na wniosek KRS w zmienionym składzie;

- c) Izba Dyscyplinarna charakteryzuje się szczególnie wysokim stopniem autonomii w ramach Sądu Najwyższego;
 - d) Sąd Najwyższy, w orzeczeniach wydanych w wykonaniu wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), potwierdził, że KRS w zmienionym składzie nie jest organem niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że Izba Dyscyplinarna nie stanowi »sądu« w rozumieniu art. 47 [karty praw podstawowych], art. 6 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] oraz art. 45 ust. 1 [Konstytucji];
 - e) wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności (zatrzymanie) sędziego sądu krajowego pochodzi, co do zasady, od prokuratora, którego przełożonym służbowym jest organ władzy wykonawczej, taki jak Minister Sprawiedliwości, który może wydawać prokuratorom wiążące polecenia dotyczące treści czynności procesowych, a jednocześnie członkowie Izby Dyscyplinarnej oraz KRS w zmienionym składzie wykazują, jak stwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniach, o których mowa w [pytaniu trzecim lit. d)], szczególnie silne powiązania z władzą ustawodawczą i wykonawczą – wobec czego Izba Dyscyplinarna nie może być uznana za podmiot trzeci w stosunku do strony postępowania;
 - f) Rzeczpospolita Polska została zobowiązana do zawieszenia stosowania niektórych przepisów [ustawy o Sądzie Najwyższym] dotyczących Izby Dyscyplinarnej oraz do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed tą izbą do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności, zgodnie z postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277)?
- 4) Czy w razie wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu krajowego oraz zawieszenia tego sędziego w czynnościach służbowych z jednoczesnym obniżeniem jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia prawo Unii – w szczególności przepisy przywołane w pytaniu [drugim] oraz zasady: pierwszeństwa, lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, i pewności prawa – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przyznaniu mocy wiążącej takiemu zezwoleniu, w szczególności w zakresie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych, jeżeli zostało ono wydane przez organ taki jak Izba Dyscyplinarna – wobec czego:
- a) wszelkie organy państwa (w tym sąd odsyłający, w składzie którego zasiada sędzia objęty tym zezwoleniem, jak również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składu sądu krajowego) mają obowiązek pominąć to zezwolenie i umożliwić sędziemu sądu krajowego, wobec którego zostało ono wydane, zasiadanie w składzie orzekającym tego sądu,
 - b) sąd, w składzie którego zasiada sędzia objęty tym zezwoleniem, stanowi sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy, względnie sąd niezależny i bezstronny, i może w związku z tym rozstrzygać – jako »sąd« – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii?''.

25 W uwagach na piśmie YP, Prokuratura Okręgowa w Warszawie i Komisja Europejska wskazali, że zażalenie złożone przez Prokuraturę Okręgową na postanowienie odsyłające w sprawie C-615/20 zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 24 lutego 2021 r., który uznał, że sporna uchwała może nie mieć charakteru orzeczenia sądowego ze względu na to, iż została podjęta przez Izbę Dyscyplinarną, która nie stanowi niezawisłego sądu.

Sprawa C-671/20

- 26 Prokuratura Okręgowa w Warszawie postawiła M.M. zarzuty popełnienia szeregu przestępstw, w tym niezgłoszenia wniosku o upadłość spółki, udaremnienia zaspokojenia wierzycieli, niezłożenia sprawozdania finansowego spółki i oszustwa bankowego.
- 27 W tym kontekście prokurator postanowieniem z dnia 9 czerwca 2020 r. zarządził ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości należącej do M.M. i jego małżonki w celu zabezpieczenia grożącej mu kary grzywny oraz konieczności uiszczenia kosztów sądowych, na które to postanowienie M.M. wniósł zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu, w którym sprawa z tego zażalenia została przydzielona sędziemu I.T.
- 28 W następstwie podjęcia spornej uchwały, na mocy której między innymi zawieszono sędziego I.T. w czynnościach służbowych, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie wydał w dniu 24 listopada 2020 r. na podstawie art. 47b §§ 1, 3 p.u.s.p. zarządzenie, w którym polecił Przewodniczącą Wydziału, w którym orzekał sędzia I.T., zmianę składów sądu w sprawach, które zostały przydzielone temu sędziemu, z wyjątkiem sprawy, w której sędzia ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będącym przedmiotem sprawy C-615/20. W konsekwencji Przewodnicząca Wydziału wydała zarządzenie o ponownym przydziale spraw przydzielonych sędziemu I.T. przy użyciu narzędzia informatycznego, zgodnie z art. 47a i art. 47b § 3 p.u.s.p. Wśród tych spraw była również sprawa, o której mowa w pkt 27 niniejszego wyroku.
- 29 Zdaniem sądu odsyłającego, czyli innego orzekającego jednoosobowo składu Sądu Okręgowego w Warszawie, któremu przydzielono tę sprawę, sekwencja tych zdarzeń wskazuje, że prezes tego sądu uznał moc wiążącą spornej uchwały i stwierdził, iż zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych skutkuje brakiem możliwości rozpoznania sprawy przez tego sędziego, względnie stanowi długotrwałą przeszkodę w takim rozpoznaniu sprawy w rozumieniu art. 47b § 1 p.u.s.p.
- 30 W tych okolicznościach Sąd Okręgowy w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii – w szczególności art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartość państwa prawnego, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady: pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, takiego jak art. 41b [§§ 1, 3 p.u.s.p.], w taki sposób, że prezes sądu może – samodzielnie i bez kontroli sądowej – podjąć decyzję o zmianie składu sądu na skutek wydania przez organ, taki jak Izba Dyscyplinarna, zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego pierwotnie wyznaczonego składu sądu [sędzia sądu okręgowego], które obejmuje obligatoryjne zawieszenie tego sędziego w czynnościach służbowych, z czym wiąże się w szczególności zakaz zasiadania tego sędziego w składach sądu w sprawach, do których został wyznaczony, w tym także w tych sprawach, do których został wyznaczony przed wydaniem wspomnianego zezwolenia?
- 2) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przytoczone w pytaniu [pierwszym] – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie:

- a) uregulowaniom państwa członkowskiego, takim jak art. 42a [§§ 1, 2] oraz art. 107 § 1 pkt 3 [p.u.s.p.], które zakazują sądowi krajowemu oceny – w toku kontroli spełniania przez ten sąd wymogów ustanowienia uprzednio na mocy ustawy – mocy wiążącej i okoliczności prawnych zezwolenia Izby Dyscyplinarnej, o którym mowa w pytaniu [pierwszym], będących bezpośrednią przyczyną zmiany składu sądu, przewidując jednocześnie, że próba takiego badania stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego?
 - b) orzecznictwu organu krajowego, takiego jak Trybunał Konstytucyjny [(Polska)], zgodnie z którym akty organów krajowych, takich jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i [KRS], w zakresie powoływania osób do organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, nie podlegają kontroli sądowej, w tym kontroli z punktu widzenia prawa Unii – niezależnie od powagi i stopnia naruszenia – a akt powołania osoby na stanowisko sędziowskie ma charakter ostateczny i niewzruszalny?
- 3) Czy prawo Unii – w szczególności przepisy przytoczone w pytaniu [pierwszym] – należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przyznaniu mocy wiążącej zezwoleniu, o którym mowa w pytaniu [pierwszym], w szczególności w zakresie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych, z uwagi na wydanie go przez organ, taki jak Izba Dyscyplinarna, wobec czego:
- a) wszelkie organy państwa (w tym sąd odsyłający, jak również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składu sądu krajowego, w szczególności prezes sądu) mają obowiązek pominąć to zezwolenie i umożliwić sędziemu sądu krajowego, wobec którego zezwolenie to zostało wydane, zasiadanie w składzie orzekającym tego sądu;
 - b) sąd, w składzie którego nie zasiada sędzia pierwotnie wyznaczony do jej rozpoznania – wyłącznie z powodu objęcia tego sędziego wspomnianym zezwoleniem – nie stanowi sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i nie może w związku z tym rozstrzygać, jako »sąd«, kwestii dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii?
- 4) Czy znaczenie dla odpowiedzi na powyższe pytania ma fakt, że Izba Dyscyplinarna i Trybunał Konstytucyjny nie gwarantują skutecznej ochrony sądowej z uwagi na brak niezawisłości i stwierdzone naruszenia przepisów dotyczących powoływania ich członków?''.

Postępowanie przed Trybunałem

- 31 Dwa odrębne składy orzekające Sądu Okręgowego w Warszawie, które wystąpiły z rozpatrywanymi tu odesłaniami prejudycjalnymi (zwane dalej „sądami odsyłającymi”), wniosły o rozpoznanie tych odesłań w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Na poparcie tych wniosków sądy odsyłające podniosły w istocie, że zastosowanie takiej procedury jest w tych sprawach uzasadnione, ponieważ odpowiedzi na zadane pytania mogą mieć wpływ nie tylko na ich odpowiedni skład, lecz również na sytuację sędziów innych niż sędzia I.T., w stosunku do których Izba Dyscyplinarna zastosowała lub zamierza zastosować środki analogiczne do spornej uchwały.
- 32 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.

- 33 Należy przypomnieć, że taki tryb przyspieszony stanowi instrument proceduralny służący zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji. Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika również, że tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 34 W niniejszej sprawie postanowieniami z dnia 9 grudnia 2020 r. i 21 stycznia 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, nie uwzględniać wniosków, o których mowa w pkt 31 niniejszego wyroku.
- 35 O ile bowiem zadane pytania dotyczą podstawowych postanowień prawa Unii, o tyle mają one złożony i delikatny charakter i wpisują się w krajowy kontekst proceduralny, który sam w sobie jest stosunkowo skomplikowany, w związku z czym nie powinny podlegać proceduralnie stanowiącej odstępstwo od zwykłych przepisów proceduralnych. Ponadto uwzględniono również fakt, że inne zawisłe przed Trybunałem sprawy, w których podniesiono kwestie analogiczne do tych, które poruszane są w niniejszych sprawach, znajdowały się już na zaawansowanym etapie postępowania.
- 36 Niemniej we wspomnianych postanowieniach z dnia 9 grudnia 2020 r. i 21 stycznia 2021 r. prezes Trybunału zdecydował o rozpoznaniu niniejszych spraw w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania. Ponadto we wskazanym powyżej postanowieniu z dnia 21 stycznia 2021 r. sprawy C-615/20 i C-671/20 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.
- 37 Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania w tych sprawach postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 28 października 2021 r. sprawy te zostały zawieszono do czasu zakończenia pisemnego etapu postępowania w sprawie C-204/21, Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), ze względu na ścisły związek między kwestiami poruszonymi w tych trzech sprawach. Gdy zakończenie to nastąpiło, postępowanie w niniejszych sprawach połączonych zostało podjęte w dniu 23 lutego 2022 r.

W przedmiocie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 38 Rząd polski i Prokuratura Okręgowa w Warszawie twierdzą, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są z różnych powodów niedopuszczalne.
- 39 W pierwszej kolejności podnoszą one, że ponieważ postępowania główne są regulowane wyłącznie przez krajowe prawo karne, które należy do kompetencji wyłącznej państw członkowskich, postępowania te mają charakter czysto wewnętrzny i nie mają żadnego związku z postanowieniami prawa Unii, których dotyczą pytania skierowane do Trybunału. Jeżeli chodzi w szczególności o akt taki jak sporna uchwała, z art. 5 TUE oraz z art. 3 i 4 TFUE wynika wobec tego, że wyłącznie w gestii państw członkowskich leży decyzja o tym, czy przyznać sędziom immunitet w sprawach karnych, a jeżeli owe państwa się na to zdecydowały, to są one także wyłącznie właściwe do określenia zakresu i procedury ewentualnego uchylenia tego immunitetu oraz konsekwencji związanych z takim uchyleniem.
- 40 W tym względzie należy, po pierwsze, przypomnieć, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich – w szczególności ustanowienie, skład, kompetencje

- i funkcjonowanie sądów krajowych, a także stanowienie przepisów krajowych regulujących proces powołania sędziów lub norm mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, takich jak zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów lub przesłanki uchylenia ich immunitetu lub zawieszenia ich w czynnościach służbowych – należy do kompetencji tych państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i 19 TUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 56, 60–95 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 41 Po drugie, należy stwierdzić, że argumenty przywołane w pkt 39 niniejszego wyroku odnoszą się zasadniczo do zakresu, a zatem i wykładni postanowień prawa Unii, których dotyczą pytania prejudycjalne, a także do skutków, jakie mogą wynikać z tych postanowień, w szczególności ze względu na przysługujące temu prawu pierwszeństwo. Tego rodzaju argumenty, które dotyczą istoty postawionych pytań, nie mogą zatem, z natury rzeczy, prowadzić do ich niedopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W drugiej kolejności rząd polski i Prokuratura Okręgowa w Warszawie stoją na stanowisku, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne, ponieważ odpowiedzi Trybunału na zadane pytania nie są niezbędne do rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach głównych, a w szczególności nie mogą prowadzić do wydania orzeczeń, które sądy odsyłające byłyby uprawnione wydać w kontekście tych postępowań.
- 43 Zdaniem rządu polskiego żaden z tych sądów nie ma możliwości podważenia spornej uchwały. Ponadto, nawet gdyby Trybunał pozwolił jednemu z rzeczonych sądów pominąć tę uchwałę, to żaden z tych sądów nie dysponuje na gruncie prawa krajowego jakąkolwiek podstawą proceduralną, która pozwoliłaby im ponownie przydzielić sprawę w postępowaniach głównych sędziemu, który był pierwotnie do nich przypisany.
- 44 Ten sam rząd uważa, że przedstawione pytania prejudycjalne są w rzeczywistości relewantne jedynie dla potrzeb postępowania karnego toczącego się przeciwko sędziemu I.T. Ewentualne wątpliwości dotyczące wykładni przepisów prawa Unii, takich jak te przywołane przez sądy odsyłające, powinny być bowiem rozważane w ramach tego postępowania karnego, w którym dany sędzia ma status strony, a nie w kontekście spraw w postępowaniach głównych, które zostały mu losowo przydzielone przed zawieszeniem go w czynnościach służbowych na mocy spornej uchwały. Na rozprawie przed Trybunałem rząd polski podniósł, że analizę tę potwierdziły w międzyczasie wnioski płynące z pkt 60 i 71 wyroku z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201).
- 45 Ze swej strony Prokuratura Okręgowa w Warszawie utrzymuje w odniesieniu do postępowania głównego w sprawie C-615/20, że postanowienie o zawieszeniu tego postępowania wydane przez sąd odsyłający w tej sprawie uniemożliwia jego zakończenie poprzez wydanie wyroku przez ten sąd w jego obecnym składzie oraz że w przypadku wyznaczenia nowego składu orzekającego przyczyna tego zawieszenia ustanie, ponieważ sporna uchwała dotyczy wyłącznie sędziego I.T. Jeśli chodzi o postępowanie główne w sprawie C-671/20, zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych stanowi długotrwałą przeszkodę w przeprowa-

dzeniu tego postępowania, co słusznie uzasadnia ponowne przydzielenie sprawy będącej jego przedmiotem w celu zapewnienia sprawności postępowania w poszanowaniu praw zainteresowanych podmiotów prawa.

- 46 W tym względzie należy jednak zauważyć, że oba sądy odsyłające są w niniejszej sprawie skonfrontowane, w kontekście prowadzonych przez nie postępowań głównych, z kwestiami o charakterze proceduralnym, które należy rozpoznać *in limine litis* i których rozstrzygnięcie zależy od wykładni postanowień i zasad prawa Unii, których dotyczą pytania prejudycjalne. W sprawie C-615/20 zadane pytania mają bowiem w istocie na celu ustalenie, czy w świetle tych postanowień i zasad prawa Unii sędzia orzekający jednoosobowo, który stanowi sąd odsyłający, pozostaje uprawniony do dalszego rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym mimo spornej uchwały, na mocy której został zawieszony w czynnościach służbowych. Co się tyczy pytań w sprawie C-671/20, zmierzają one w istocie do ustalenia, czy w świetle tych samych postanowień i zasad prawa Unii sąd odsyłający w tej sprawie może, nie stwarzając ryzyka pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w jego składzie, uznać tę uchwałę za pozbawioną mocy wiążącej, co skutkowałoby tym, że sąd ten nie byłby uprawniony do rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, która to sprawa została przydzielona mu w następstwie wspomnianej uchwały, oraz czy w związku z tym rzeczoną sprawę należy ponownie przydzielić sędziemu pierwotnie ją rozpoznającemu.
- 47 Otóż, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, pytania prejudycjalne mające na celu umożliwienie sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie *in limine litis* trudności o charakterze proceduralnym, takich jak kwestie związane z jego własną właściwością do rozpoznania zawisłej przed nim sprawy lub też ze skutkami prawnymi, jakie należy przypisać orzeczeniu sądowemu stanowiącemu potencjalnie przeszkodę dla dalszego rozpoznania takiej sprawy przez ten sąd, są dopuszczalne na gruncie art. 267 TFUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 100, 112, 113 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 93, 94; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 47–49].
- 48 W tym względzie należy zauważyć, że w odróżnieniu od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201), na który powołał się rząd polski, postępowania główne w niniejszych sprawach połączonych są całkowicie niezwiązane z postępowaniem karnym wszczętym przeciwko sędziemu odsyłającemu w sprawie C-615/20 i w żaden sposób nie mają charakteru posiłkowego w rozumieniu pkt 71 tego wyroku. W konsekwencji wniosków płynących z tego wyroku nie można przenieść na grunt postępowań głównych w niniejszych sprawach.
- 49 W świetle całości powyższych rozważań rozpatrywane tu wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są dopuszczalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego w sprawie C-615/20

- 50 Poprzez pytania od pierwszego do trzeciego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający w sprawie C-615/20 dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi

TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.

- 51 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że od czasu wystąpienia z rozpatrywanymi tu wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał, do którego Komisja wniosła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, orzekł – z powodów przedstawionych w pkt 91–103 wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) [C-204/21, zwanego dalej „wyrokiem Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)”, EU:C:2023:442], i co wynika z pkt 1 sentencji tego wyroku – że powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów i asesorów sądowych, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 52 W szczególności Trybunał podkreślił w pkt 101 wspomnianego wyroku, że już sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów oraz że odnosi się to również do ryzyka, iż taki organ będzie decydował o ewentualnym zawieszeniu ich w czynnościach służbowych i o obniżeniu ich wynagrodzenia.
- 53 W pkt 102 tego wyroku Trybunał przypomniał, że w pkt 112 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), stwierdził już, iż ze względów przedstawionych w pkt 89–110 tego ostatniego wyroku niezawisłość i bezstronność Izby Dyscyplinarnej nie są zagwarantowane.
- 54 Tymczasem w niniejszym wypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że sporna uchwała, na mocy której zezwolono na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej orzekającego jednoosobowo sędziego stanowiącego sąd odsyłający w sprawie C-615/20, czyli sąd powszechny, który na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE może być umocowany do orzekania w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, i zawieszono tego sędziego w czynnościach służbowych z jednoczesnym obniżeniem jego wynagrodzenia, została wydana na podstawie przepisów krajowych uznanych przez Trybunał w wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) za niezgodne z powyższym postanowieniem prawa Unii w zakresie, w jakim powierzają one uprawnienie do wydawania aktów takich jak ta uchwała organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane.
- 55 Ustalenia zawarte w pkt 91–103 wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), które leżą u podstaw stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w pkt 1 sentencji tego wyroku, wystarczają zatem do udzielenia odpowiedzi na pytania od pierwszego do trzeciego w sprawie C-615/20, bez konieczności dokonywania w tej sprawie wykładni art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych oraz badania pozostałych elementów oceny wymienionych w pytaniach pierwszym i trzecim.

- 56 W tym kontekście przypomnienia wymaga także, że na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, jeżeli Trybunał stwierdza, iż państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy traktatów, państwo to jest zobowiązane do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału mającego powagę rzeczy osądzonej w odniesieniu do kwestii faktycznych i prawnych, które rzeczywiście lub siłą rzeczy zostały rozstrzygnięte w danym orzeczeniu sądowym (wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 O ile zatem organy danego państwa członkowskiego uczestniczące w sprawowaniu władzy ustawodawczej są zobowiązane do zmiany uregulowania krajowego, które było przedmiotem wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w taki sposób, aby dostosować je do wymogów prawa Unii, o tyle sądy tego państwa członkowskiego są ze swej strony zobowiązane do zapewnienia poszanowania wyroku w ramach wykonywania swoich zadań, co oznacza między innymi, że do tych sądów należy, na mocy powagi, która przysługuje wspomnianemu wyrokowi, uwzględnienie, w stosownych przypadkach, elementów prawnych w nim ustalonych w celu określenia zakresu przepisów prawa Unii, które powinny stosować (wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Z powyższego wynika, że sąd odsyłający w sprawie C-615/20 jest w tym wypadku zobowiązany wyciągnąć w sprawie w postępowaniu głównym wszelkie konsekwencje wynikające ze wskazanych w pkt 51 i 55 niniejszego wyroku ustaleń zawartych w wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów).
- 59 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na zadane w sprawie C-615/20 pytania od pierwszego do trzeciego winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.

W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-615/20

- 60 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający w sprawie C-615/20 dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii, zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE oraz zasadę pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że:
- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, który rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego, w stosunku do którego organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, wydał uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz zawieszającą go w czynnościach służbowych i obniżającą jego wynagrodzenie, może zasadnie odstąpić od stosowania takiej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu przez ten skład kompetencji judykacyjnej w tej sprawie oraz
 - po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie dla wykonywania tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający.

- 61 W myśl utrwalonego orzecznictwa zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności poszczególnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 156 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 62 Zasada ta wymaga zatem między innymi, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie [zob. wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo]. Przestrzeganie tego obowiązku jest w szczególności konieczne do zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE [zob. wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 63 Otóż Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty praw podstawowych, który nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich obowiązujących w prawie krajowym przepisów, orzecznictwa lub praktyki sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał [wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 64 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że nawet w braku krajowych środków ustawodawczych, które położyłyby kres uchybieniu stwierdzonemu przez Trybunał, do sądów krajowych należy podjęcie wszelkich działań w celu ułatwienia osiągnięcia pełnej skuteczności prawa Unii zgodnie z wnioskami zawartymi w wyroku stwierdzającym to uchybienie. Ponadto sądy te są zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE, do usunięcia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, pkt 38, 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W celu dopełnienia obowiązków przypomnianych w pkt 61–64 niniejszego wyroku sąd krajowy powinien odstąpić od stosowania aktu takiego jak sporna uchwała, na mocy którego zawieszono sędziego w czynnościach służbowych z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w przypadku gdy z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 159, 161].

- 66 Ponieważ ostateczna ocena okoliczności faktycznych oraz zastosowanie i dokonanie wykładni prawa krajowego należy w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu odsyłającego, w gestii tego sądu będzie pozostawało ustalenie, w sposób ostateczny, konkretnych konsekwencji wynikających w postępowaniu głównym w sprawie C-615/20 z przypomnianej w poprzednim punkcie zasady. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy dostarczyć temu sądowi elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego w tym celu przydatne [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 67 W tym względzie na rozprawie przed Trybunałem rząd polski poinformował o przyjęciu ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1259), która weszła w życie w dniu 15 lipca 2022 r. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez ten rząd nową ustawą w szczególności zniesiono Izbę Dyscyplinarną i wprowadzono przepisy przejściowe, na mocy których każdy sędzia, którego dotyczy uchwała tej izby zezwalająca na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, ma obecnie możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania przed nową izbą utworzoną w ramach Sądu Najwyższego na mocy tej ustawy, przy czym izba ta powinna w takim wypadku wydać orzeczenie w przedmiocie takiego wniosku w terminie nieprzekraczającym dwunastu miesięcy.
- 68 Według rządu polskiego istnienie tego nowego środka odwoławczego mogłoby zatem umożliwić sądowi odsyłającemu w sprawie C-615/20 uzyskanie ewentualnej zmiany spornej uchwały, w związku z czym nie ma już powodu, by odstępować od stosowania tej uchwały w niniejszej sprawie. Zdaniem tego rządu Trybunał sam bowiem podkreślił w pkt 161 wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), że tego rodzaju podejście jest uzasadnione tylko wówczas, gdy jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii.
- 69 Niemniej z wyjaśnień przedstawionych w ten sposób przez rząd polski nie wynika, że sporna uchwała przestała wywoływać skutki ze względu na wejście w życie wspomnianej w pkt 67 niniejszego wyroku ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. ani że w związku z tym przeszkoda dla dalszego prowadzenia postępowania głównego przez sąd odsyłający w sprawie C-615/20 w obecnym składzie przestała istnieć. Co się tyczy okoliczności, że dany sędzia ma obecnie możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania w przedmiocie spornej uchwały przed nowo utworzonym organem, który ma wydać orzeczenie w maksymalnym terminie jednego roku, nie wydaje się ona również, z zastrzeżeniem ostatecznej weryfikacji, której przeprowadzenie należy w tym względzie do sądu odsyłającego, gwarantować, że wspomniana przeszkoda będzie mogła zostać niezwłocznie usunięta – na skutek czynności podjętych ewentualnie przez organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego – w sposób pozwalający zapewnić poszanowanie zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 70 Wreszcie, w sytuacji gdy akt taki jak sporna uchwała został przyjęty przez organ niestanowiący niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa Unii, nie będzie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z przywoływaną powagą rzeczy osądzonej tej uchwały celem uniemożliwienia

sądowi odsyłającemu i organom sądowym mającym kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego odstąpienia od stosowania takiej uchwały [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 160].

- 71 W tym względzie należy w szczególności zauważyć, że postępowanie główne w sprawie C-615/20 zostało zawieszono przez sąd odsyłający do czasu wydania niniejszego wyroku. W tym kontekście dalsze prowadzenie tego postępowania przez sędziego wchodzącego w jednoosobowy skład orzekający sądu odsyłającego, w szczególności na zaawansowanym etapie, na którym znajduje się to postępowanie, uważane za szczególnie złożone, nie wydaje się a priori naruszać pewności prawa. Przeciwnie, wydaje się, że takie rozwiązanie jest w stanie pozwolić na to, by rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym mogło zakończyć się orzeczeniem, które będzie zgodne z jednej strony z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony z prawem jednostek, których ono dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie.
- 72 W tych okolicznościach sąd odsyłający w sprawie C-615/20 może zasadnie odstąpić od stosowania spornej uchwały, tak aby mógł on pod tym kątem kontynuować rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym w obecnym składzie bez przeszkód ze strony organów sądowych mających kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego.
- 73 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytanie czwarte w sprawie C-615/20 winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zasadę pierwszeństwa prawa Unii i zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że:
- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, który rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego, w stosunku do którego organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, wydał uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz zawieszającą go w czynnościach służbowych i obniżającą jego wynagrodzenie, może zasadnie odstąpić od stosowania takiej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu przez ten skład kompetencji judykacyjnej w tej sprawie oraz
 - po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający.

W przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego oraz pierwszej części pytania czwartego w sprawie C-671/20

- 74 Poprzez podlegające łącznemu rozpatrzeniu pytania pierwsze i trzecie oraz pierwszą część pytania czwartego dotyczącą warunków powoływania członków Izby Dyscyplinarnej sąd odsyłający w sprawie C-671/20 dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii, lojalnej współpracy i pewności prawa należy interpretować w ten sposób, że:
- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane oraz który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo

bowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy oraz

- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających rzeczonoego sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

75 Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-671/20 wynika, że po wydaniu spornej uchwały, na mocy której zezwolono na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej i zawieszono go w czynnościach służbowych, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie, działając na podstawie art. 47b §§ 1, 3 p.u.s.p., wydał zarządzenie, w którym polecił Przewodniczącej Wydziału, w którym orzekał sędzia I.T., zmianę składów sądu w sprawach, które znajdowały się w referacie tego sędziego, z wyjątkiem sprawy, w której sędzia ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będącym przedmiotem sprawy C-615/20. Następnie Przewodnicząca Wydziału wydała zarządzenie o ponownym przydziale sprawy w postępowaniu głównym, przy użyciu narzędzia informatycznego, innemu składowi orzekającemu, a mianowicie sądowi odsyłającemu w sprawie C-671/20.

76 Z rozważań leżących u podstaw odpowiedzi na pytanie czwarte w sprawie C-615/20 wynika, że bezpośrednia skuteczność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga, by sądy krajowe odstępowały od stosowania uchwały skutkującej, z naruszeniem tego postanowienia, zawieszeniem sędziego w czynnościach służbowych, jeżeli z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii.

77 W celu zapewnienia skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek ten ciąży w szczególności na składzie orzekającym, któremu dana sprawa miałaby zostać przydzielona w związku z taką uchwałą, i wobec czego taki skład orzekający byłby w konsekwencji zobowiązany do wstrzymania się od rozpoznania tej sprawy [zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie), C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 74]. Powyższy obowiązek wiąże również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego, które powinny w związku z tym ponownie przydzielić tę sprawę składowi orzekającemu, który miał ją pierwotnie rozpoznać.

78 W niniejszej sprawie z powodu wskazanego w pkt 70 niniejszego wyroku nie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z powagą rzeczy osądzonej, jaką miałyby mieć wspomniana uchwała.

79 W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z postanowienia odsyłającego w sprawie C-671/20 i w odróżnieniu od innych spraw z referatu sędziego I.T., które w międzyczasie również zostały przydzielone innym składom orzekającym, jednak ich rozpoznanie było kontynuowane, czy wręcz ewentualnie zakończone wydaniem orzeczenia przez te nowe składy, postępowanie główne w owej sprawie zostało zawieszono do czasu wydania niniejszego wyroku. W tych okolicznościach podjęcie tego postępowania przez sędziego I.T. wydaje się stwarzać możliwość, by mogło ono, niezależnie od opóźnienia spowodowanego przez sporną uchwałę, doprowadzić do wydania orzeczenia, które będzie zgodne zarówno z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i z wymogami wynikającymi z prawa jednostki, której to postępowanie dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego.

80 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i trzecie oraz na pierwszą część pytania czwartego w sprawie C-671/20 winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że:

- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy oraz
- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

W przedmiocie pytania drugiego i drugiej części pytania czwartego w sprawie C-671/20

81 Poprzez pytanie drugie i drugą część pytania czwartego, dotyczącą warunków powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego, które należy rozpatryć łącznie, sąd odsyłający w sprawie C-671/20 dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie:

- z jednej strony przepisom krajowym, które zakazują sądowi krajowemu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych na sędziów wchodzących w jego skład, badania mocy wiążącej aktu wydanego przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej oraz zawiesił go w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, jak również w stosownym wypadku odstąpienia od stosowania tego aktu, oraz
- z drugiej strony orzecznictwu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym akty powołania sędziów wchodzących w skład takiego organu nie mogą podlegać kontroli sądowej, w zakresie, w jakim orzecznictwo to może stanowić przeszkodę dla takiego badania.

82 Co się tyczy w pierwszej kolejności przepisów krajowych, do których odniósł się sąd odsyłający w sprawie C-671/20, należy zauważyć, że przepisy art. 42a §§ 1, 2 p.u.s.p. przewidują w szczególności nałożenie na sądy powszechne zakazu kwestionowania umocowania sądów i oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Jeśli chodzi o przepis art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p., ustanawia on jako przewinienie dyscyplinarne między innymi wszelkie działania sędziów sądów powszechnych kwestionujące skuteczność powołania sędziego.

83 Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez ten sąd odsyłający, uważa on, że takie przepisy krajowe mogą stać na przeszkodzie temu, by mógł on – nawet jeżeli będzie on do tego zobowiązany w świetle odpowiedzi udzielonych przez Trybunał na jego pozostałe pytania – orzec w przedmiocie braku mocy wiążącej aktu takiego jak sporna uchwała i w stosownym wypadku odstąpić od jej stosowania. Według sądu odsyłającego, postępując w ten sposób, stanąłby on bowiem przed koniecznością zakwestionowania umo-

cowania organu wymiaru sprawiedliwości, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej, i istotnie utrudnić jej funkcjonowanie. Takie badanie mocy wiążącej spornej uchwały wymagałoby w tym samym czasie od sądu odsyłającego oceny zgodności z prawem powołań sędziów wchodzących w skład wspomnianej izby i wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania przez nich zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, a także orzeczenia w przedmiocie skuteczności owych powołań.

- 84 W tym względzie z odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i trzecie oraz na pierwszą część pytania czwartego w sprawie C-671/20 wynika, że sądy krajowe, do których wystąpiono o nadanie skuteczności uchwale pociągającej za sobą, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych, powinny – jeżeli z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – odstąpić od stosowania takiej uchwały.
- 85 W tych okolicznościach wykonywanie przez sąd krajowy powierzonych mu w ten sposób w traktatach zadań i wywiązywanie się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniu takiemu jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z definicji nie może podlegać zakazowi ani stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie [zob. podobnie wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 132].
- 86 W wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) Trybunał orzekł zatem – ze względów przedstawionych w pkt 198–219 tego wyroku i co wynika z pkt 3 sentencji tego wyroku – że przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1, 2 p.u.s.p., uznające za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 87 W tym samym wyroku Trybunał orzekł również – ze względów przedstawionych w jego pkt 125–163 i co wynika z pkt 2 sentencji tego wyroku – że przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2, 3 p.u.s.p., pozwalający na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badanie spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła w szczególności zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.
- 88 Otóż w pkt 56, 58 i 61–64 niniejszego wyroku przypomniano już, że w świetle powagi przysługującej wyrokom, na mocy których Trybunał stwierdza takie uchybienie, a także bezpośredniej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii, sądy krajowe, a zatem między innymi sąd odsyłający w sprawie C-671/20, są zobowiązane odstąpić od stosowania w zawisłych przed nimi sprawach przepisów krajowych uznanych w ten sposób za sprzeczne z tym postanowieniem prawa Unii. Wynika z tego, że rozpatrywane przepisy krajowe, a w szczególności zakazy, które ustanawiają one dla sądów powszechnych, nie mogą stać na przeszkodzie temu, by sąd odsyłający zbadał moc wiążącą spornej uchwały i odstąpił od jej stosowania zgodnie z tym, do czego jest zobowiązany.

- 89 Co się tyczy w drugiej kolejności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, do którego odniósł się sąd odsyłający, z wyjaśnień przedstawionych przez ten sąd wynika, że w jego ocenie orzecznictwo to również stoi na przeszkodzie temu, by mógł on przeprowadzić badanie warunków, na jakich dokonano powołań członków Izby Dyscyplinarnej, do celów upewnienia się co do niezawisłości i bezstronności tego organu i stwierdzenia w razie konieczności, że sporna uchwała nie ma zastosowania.
- 90 W tym względzie, bez konieczności badania drugiej części pytania czwartego, dotyczącej warunków powoływania członków tego sądu konstytucyjnego, wystarczy przypomnieć, że w świetle bezpośredniej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na sądy krajowe obowiązek odstąpienia od stosowania wszelkiego orzecznictwa krajowego sprzecznego z tym postanowieniem prawa Unii w jego wykładni dokonanej przez Trybunał [zob. podobnie wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 91 Warto poza tym przypomnieć, że w przypadku gdyby w następstwie wyroków wydanych przez Trybunał sąd krajowy uznał, iż orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że taki sąd krajowy nie zastosowałby tego orzecznictwa konstytucyjnego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, także nie może prowadzić do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej [wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 151 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 92 Do sądu odsyłającego w sprawie C-671/20 będzie zatem należało odstąpienie od stosowania przepisów krajowych, o których mowa w pkt 86 i 87 niniejszego wyroku, oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w pkt 89 tego wyroku, w takim zakresie, w jakim okaże się, że rzezone przepisy i orzecznictwo mogłyby stanowić przeszkodę dla odstąpienia przez sąd odsyłający od stosowania spornej uchwały i w konsekwencji wstrzymania się od orzekania w sprawie w postępowaniu głównym.
- 93 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytanie drugie w sprawie C-671/20 winna brzmieć: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie:
- z jednej strony przepisom krajowym, które zakazują sądowi krajowemu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych na sędziów wchodzących w jego skład, badania mocy wiążącej aktu wydanego przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej oraz zawiesił go w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, jak również w stosownym wypadku odstąpienia od stosowania tego aktu, oraz
 - z drugiej strony orzecznictwu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym akty powołania sędziów wchodzących w skład takiego organu nie mogą podlegać kontroli sądowej, w zakresie, w jakim orzecznictwo to może stanowić przeszkodę dla takiego badania.

W przedmiocie kosztów

- 94 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zasadę pierwszeństwa prawa Unii oraz zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że:
 - po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, który rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego, w stosunku do którego organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, wydał uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz zawieszającą go w czynnościach służbowych i obniżającą jego wynagrodzenie, może zasadnie odstąpić od stosowania takiej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu przez ten skład kompetencji judykacyjnej w tej sprawie oraz
 - po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający.
- 3) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że:
 - po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy oraz
 - po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu.
- 4) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie:
 - z jednej strony przepisom krajowym, które zakazują sądowi krajowemu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych na sędziów wchodzących w jego skład, badania mocy wiążącej aktu wydanego przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej oraz zawiesił go w czynnościach służbowych i obniżył

jego wynagrodzenie, jak również w stosownym wypadku odstąpienia od stosowania tego aktu, oraz

- **z drugiej strony orzecznictwu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym akty powołania sędziów wchodzących w skład takiego organu nie mogą podlegać kontroli sądowej, w zakresie, w jakim orzecznictwo to może stanowić przeszkodę dla takiego badania.**

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Regan	Rossi
Ilešič	Piçarra	Jarukaitis
Kumin	Jääskinen	Ziemele
Passer	Csehi	Spineanu-Matei

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 lipca 2023 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts

Opinia Rzecznika Generalnego Anthony’ego Michaela Collinsa z 15.12.2022 r. w sprawach połączonych C-615/20 i C-671/20 *Prokuratura Okręgowa w Warszawie przeciwko YP i in. oraz M.M.*, EU:C:2022:986 na stronie <http://curia.europa.eu>

Rozdział 7

Pojęcie niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy w rozumieniu prawa UE – wyrok w sprawie C-718/21 *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*¹

7.1. Wprowadzenie

W wyroku *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, kolejnym z wyroków dotyczących zmian w systemie sądownictwa w Polsce, Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) po raz pierwszy sam dokonał oceny prowadzącej do wniosku, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNSP) Sądu Najwyższego (SN), czyli organ zadający pytanie prejudycjalne w tej sprawie, nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych UE, a zatem nie stanowi sądu w rozumieniu art. 267 TFUE i nie może zadać pytania prejudycjalnego.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się w tej sprawie do wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez IKNSP w postępowaniu z odwołania sędziego sądu okręgowego *L.G.* od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o umorzeniu postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku z powodu złożenia oświadczenia woli w tym przedmiocie po terminie. W świetle okoliczności zarówno systemowych, odnoszących się do zasad powoływania sędziów SN z udziałem KRS, jak i dotyczących konkretnych okoliczności faktycznych dotyczących powołania do IKNSP trzech sędziów tworzących organ odsyłający w przedmiotowej sprawie, w szczególności wobec wątpliwości co do niepodatności tychże i składu orzekającego, w którym zasiadali, na czynniki zewnętrzne, zwłaszcza wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, powstało pytanie co do statusu tego organu w kontekście zasad niezależności i niezawisłości sędziowskiej, a co za tym idzie, możliwości zadania przezeń pytania prejudycjalnego zgodnie z art. 267 TFUE.

¹ Wyrok TSUE z 21.12.2023 r. w sprawie C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2023:1015.

Omawiany wyrok wpisuje się w ramy orzecznictwa dotyczącego zmian w polskim systemie sądownictwa dokonywanych po 2015 r. i związanego z nimi obszernego orzecznictwa Trybunału, wydanego w szczególności w następstwie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionych przez Komisję Europejską² lub pytań prejudycjalnych, z którymi występowały polskie sądy. Ma on fundamentalne znaczenie dla sprecyzowania pojęcia niezawisłości sędziowskiej i zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w państwach członkowskich UE. Jest kolejnym wyrokiem, w którym Trybunał odniósł się do problematyki wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na proces wyboru sędziów, w szczególności do zdolności KRS do proponowania niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.

7.2. Stan faktyczny, pytania prejudycjalne i argumentacja uczestników postępowania

Jak zostało wskazane powyżej, przedmiotem postępowania głównego był spór między sędzią L.G. a Krajową Radą Sądownictwa w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. Zgodnie z ustawą z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.)³ – sędziowie pragnący dalej zajmować stanowisko sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku są zobowiązani oświadczyć KRS swoją wolę w tym względzie. Pismem z 30.12.2020 r. sędzia L.G. poinformował KRS o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po dniu 12.06.2021 r., czyli po ukończeniu 65. roku życia. KRS umorzyła jednak postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez L.G., stwierdziwszy, że złożył on wymagane oświadczenie po upływie terminu zawitego, o którym mowa w art. 69 § 1 u.p.u.s.p. Sędzia L.G. wniósł od tej uchwały odwołanie do Sądu Najwyższego. Rozpatrując to odwołanie, IKNSP zwróciła się do TSUE z wnioskiem o wyjaśnienie treści zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów, ustanowionych w prawie UE.

Pytania prejudycjalne dotyczyły wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mianowicie, czy przepis ten sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 69 § 1b

² Wyroki TSUE: z 24.06.2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531); z 5.11.2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924); a także z 15.07.2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596). Obecnie przed Trybunałem zawisła jest czwarta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sprawa C-204/21, Komisja/Polska, C-204/21), która jest przedmiotem opinii rzecznika generalnego F. Collinsa z 15.12.2022 r. (EU:C:2022:991). Zob. L. Pech, *Dealing with »fake judges« under EU Law: Poland as a Case Study in light of the ruling in Simpson and HG*, Reconnect Working Paper maj 2020, No 8, oraz M. Leloup, *The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: Review Simpson*, Common Market Law Review 2020, vol. 57, nr 4, s. 1152, a także: M. Krajewski, M. Ziółkowski, *EU judicial independence decentralized: A.K.*, Common Market Law Review 2020, vol. 57, nr 4, s. 1123.

³ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.

zd. 1 [p.u.s.p.], uzależniającemu skuteczność oświadczenia przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od zgody innego organu oraz, czy sprzeciwia się przyjęciu wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą spóźnione oświadczenie przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku jest bezskuteczne bez względu na okoliczności uchybienia terminowi i znaczenie tego uchybienia dla postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego.

Jednak w świetle okoliczności powołania IKNSP i wyrażanych przez Komisję wątpliwości co do spełniania przez jej skład orzekający (złożony z z trzech sędziów tej izby) przesłanek bycia „sądem” w rozumieniu prawa UE, Trybunał skoncentrował się na ustaleniu tej ostatniej, fundamentalnej kwestii⁴.

Komisja w swej argumentacji zwróciła uwagę, że powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej trzech rzeczonych członków IKNSP nastąpiło na podstawie wniosków o powołanie zawartych w uchwale nr 331/2018 przyjętej przez KRS, a zatem przez organ, którego niezależność była wielokrotnie kwestionowana, także w wyrokach Trybunału. Komisja wskazała na okoliczność, przywołaną m.in. w wyroku W.Ż.⁵, że w czasie, gdy doszło do tych powołań, przedmiotowa uchwała była przedmiotem odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który postanowieniem z 27.09.2018 r. wstrzymał jej wykonanie a następnie, wskutek wyroku Trybunału w sprawie A.B.⁶, uchylił wyrokiem z 21.09.2021 r. Komisja przywołała także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁷, w którym ETPC stwierdził, że w procesie nominacyjnym, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów IKNSP, doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Organ odsyłający wskazał z kolei okoliczności proceduralne dotyczące dostarczenia i opublikowania postanowienia NSA o wstrzymaniu wykonania uchwały KRS nr 331/2018 (m.in. że nie zostało ono dostarczone Prezydentowi RP oraz osobom, których dotyczył wniosek o powołanie na stanowisko sędziego IKNSP zawarty w tej uchwale). Ponadto zdaniem organu odsyłającego przepisy krajowe obowiązujące w momencie wniesienia odwołania od uchwały nr 331/2018 do NSA nie pozwalały na uznanie, że takie odwołanie mogło doprowadzić do podważenia wniosków o powołanie kandydatów wyłonionych przez KRS zawartych w tej uchwale. Co się tyczy okoliczności, że sędzio-

⁴ Należy zauważyć, że rzecznik generalny A. Rantos w swej opinii przyjął inny tok wnioskowania, dochodząc do wniosku, że dla celów niniejszego postępowania SN, orzekający w składzie trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej, może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE i że w konsekwencji Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane przez ten sąd pytania prejudycjalne (opinia rzecznika generalnego z 2.03.2023 r. w sprawie LG (C-718/21, EU:C:2023:150).

⁵ Wyrok z 6.10.2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), EU:C:2021:798.

⁶ Wyrok z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18 A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), EU:C:2021:153.

⁷ Wyrok ETPC z 8.11.2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

wie, o których mowa, zostali powołani do IKNSP na podstawie uchwały KRS w jej nowym składzie wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS, organ odsyłający był zdania, że okoliczność ta nie jest wystarczająca, aby zarzucać tym sędziom lub składowi orzekającemu, w którym zasiadają, brak niezależności. Takie wnioski, zdaniem IKNSP, wynikały zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i z orzecznictwa NSA.

7.3. Ocena spełnienia przez IKNSP wymogów niezależności i niezależności we wcześniejszym orzecznictwie TSUE

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał unikał dokonania samodzielnej oceny w kwestii spełnienia przez INKSP przesłanek niezależności i niezależności sędziowskiej, zarówno w ramach procedury prejudycjalnej, jak i naruszeniowej.

W wyroku W.Ż. odniósł się do wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących tego, czy sędzia tejże Izby, wydający sporne postanowienie, działał jako „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”. Wątpliwości te wynikały, podobnie jak w omawianej sprawie, z ustrojowego kształtu i sposobu wyboru członków IKNSP przez KRS. Jakkolwiek TSUE wskazał, że „ogół przedstawionych warunków i okoliczności mógł prowadzić do wniosku, że powołanie sędziego w przedmiotowej sprawie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania systemu sądownictwa” oraz, że „okoliczności te mogły skłonić sąd odsyłający do przyjęcia wniosku, że warunki, w jakich doszło do powołania sędziego, o którym mowa, zagroziły prawidłowości skutku, do którego doprowadził proces nominacyjny będący przedmiotem postępowania głównego, przyczyniając się do wzbudzenia w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności tego sędziego na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, oraz do wystąpienia braku widocznych oznak niezależności lub bezstronności tego sędziego”, to jednak ostateczną ocenę w kwestii oceny przedstawionych okoliczności powierzył sądowi odsyłającemu (Izbie Cywilnej SN), w sposób charakterystyczny dla procedury prejudycjalnej.

Trybunał uniknął odpowiedzi na pytanie o status IKNSP jako sądu także w ramach procedury naruszeniowej z art. 258 TFUE, stwierdzając w wyroku Komisja Europejska/Polska⁸, w kontekście oceny dopuszczalności zarzutów, że Komisja podniosła zarzut niespełniania przez Izbę przesłanek bycia niezależnym sądem zbyt późno, tj. dopiero na etapie repliki, podnosząc w ten sposób nowe argumenty, które mogły w istotny sposób zmienić zakres przedmiotowego zarzutu w ramach złożonej skargi⁹.

Unikając bezpośredniej oceny w wyroku W.Ż., Trybunał otworzył jednak drogę do podważenia posiadania przez składy orzekające IKNSP przymiotów „sądu”.

⁸ Wyrok w sprawie C-204/21 z 5.06.2023 r., *Komisja/Polska*, EU:C:2023:442.

⁹ Pkt 260–262 wyroku C-204/21.

7.4. Domniemanie z wyroku *Getin Noble Bank*¹⁰

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obowiązkowy charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Tak rozumiane pojęcie „sądu” ma charakter autonomiczny i stanowi wyłącznie kwestię prawa UE.

W wyroku *Getin Noble Bank* Trybunał ustanowił zasadniczo domniemanie, że sąd krajowy, taki jak w szczególności Sąd Najwyższy, spełnia wymogi, którym powinien odpowiadać organ, aby zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, i to niezależnie od konkretnego składu, w którym orzeka, a także uściślił, że w ramach procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 267 TFUE do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe.

Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że domniemanie to można obalić, po pierwsze, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi KPP¹¹, lub po drugie, jeżeli inne czynniki, niezależne od sytuacji osobistej sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, mogłyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, w którym sędziowie ci zasiadają, i przyczynić się w ten sposób do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu.

7.5. Wpływ ocen dokonanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Naczelny Sąd Administracyjny na wnioskowanie Trybunału

W celu ustalenia dopuszczalności zadania pytania prejudycjalnego przez IKNSP, TSUE przeprowadził porównanie własnego orzecznictwa dotyczącego warunków powoływania sędziów do polskiego Sądu Najwyższego z ustaleniami i ocenami dokonanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) oraz polski Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Takie podejście, uwzględniające oceny sądów międzynaro-

¹⁰ Wyrok w sprawie C-132/20 z 29.03.2022 r., *BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A.*, EU:C:2022:235.

¹¹ Zob. wyrok *Getin Noble Bank*, pkt 68–72 i przytoczone tam orzecznictwo.

dowych i krajowych odzwierciedla znaczenie zasady niezależności i niezawisłości sędziowskiej w całym spektrum europejskiego multicentrycznego systemu prawa.

Na tok rozumowania i tezy przyjęte przez Trybunał w omawianej sprawie, istotnie wpłynęły wnioski sformułowane przez Europejski Trybunał Prawa Człowieka w wyroku z 8.11.2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce¹², obszernie omówione i cytowane przez TSUE. W wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce ETPC jednogłośnie orzekł, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ IKNSP nie jest „sądem ustanowionym ustawą”. W toku wniosku ETPC zastosował trzystopniowy test sformułowany w swym wcześniejszym wyroku *Ástráðsson*¹³, a także w znacznej mierze oparł się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału dotyczącym zmian w zasadach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

ETPC stwierdził, że doszło do oczywistych naruszeń prawa krajowego, które negatywnie wpłynęły na podstawowe zasady procesu powoływania sędziów do IKNSP. Wskazał przy tym na brak wystarczających gwarancji niezależności KRS w nowym składzie, wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS¹⁴, od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podkreślił, że członków KRS przed 2017 r. wskazywali przede wszystkim sędziowie, podczas gdy po dokonanych zmianach zadanie to powierzono Sejmowi, co naruszało dotychczasową praktykę konstytucyjną i powodowało decydujący wpływ rządzącej większości na skład KRS. W tym względzie ETPC jednoznacznie stwierdził, że „rekomendacja kandydatów do powołania na sędziów w [IKNSP], czyli warunek konieczny powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, została powierzona [KRS], organowi, który nie posiadał wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej”¹⁵. Co więcej, jak podkreślił ETPC, powołanie sędziów do składu orzekającego IKNSP przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło pomimo faktu, iż postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.09.2018 r. wstrzymano wykonanie uchwały nr 331/2018 obejmującej wnioski o powołanie tych osób na wolne stanowiska w Izbie.

Zdaniem ETPC okoliczności te powodowały, że powołanie odnośnych sędziów do IKNSP na podstawie uchwały nr 331/2018 nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych zasad funkcjonowania KRS, w tym zasady podziału władzy oraz zasady niezależności sądownictwa, w związku z czym sędziów tych nie można uznać za niezawisłych i bezstronnych. ETPC uznał, iż powołania dokonane w takich okolicznościach wskazywały na całkowite lekceważenie przez władzę wykonawczą autorytetu, niezależności i roli sądownictwa i miały na celu zakłócenie toku sprawowania

¹² Wyrok ETPC z 8.11.2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Wyrok uprawomocnił się na podstawie art. 44 ust. 2 EKPC w dniu 8.02.2022 r.

¹³ Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

¹⁴ Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714.

¹⁵ Pkt 349 wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce. Zobacz także wyrok ETPC z 22.07.2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 276), w którym ETPC orzekł, że procedura powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej była z natury wadliwa ze względu na udział w niej KRS. Wyrok uprawomocnił się na podstawie art. 44 ust. 2 EKPC w dniu 22.11.2021 r.

wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem ETPC, nieprawidłowości te zagrażają legitymacji IKNSP do tego stopnia, że nie posiada ona atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Te jednoznaczne stwierdzenia wzmacnia także, w opinii ETPC, fundamentalne znaczenie i wrażliwy charakter spraw należących do właściwości IKNSP.

Przytaczając w tak istotnym zakresie wyrok ETPC, Trybunał podkreślił jednocześnie, iż jego zdaniem z uzasadnienia wyroku ETPC jasno wynika, że ocena dokonana w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce odnosi się bez różnicy do wszystkich sędziów Izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018, nawet jeśli spośród sędziów zasiadających w składach orzekających IKNSP w sprawach, które doprowadziły do wydania wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, tylko jeden zasiada w składzie orzekającym organu, który zadał pytanie prejudycjalne w omawianej sprawie.

Trybunał dokonał oceny posiadania przez IKNSP przymiotów „sądu” także w powiązaniu z ustaleniami i ocenami dokonanymi przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21.09.2021 r. NSA oparł się w swoim wnioskowaniu w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w znacznym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz w orzeczeniach SN, mianowicie na wyroku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5.12.2019 r. oraz na uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.01.2020 r.¹⁶, a także na postanowieniu z 21.05.2019 r., w którym SN zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie, w której zapadł później wyrok W.Ż. NSA podkreślił, że zmiany w funkcjonowaniu KRS wprowadzone w 2017 r. doprowadziły do zniweczenia skuteczności przysługujących uprzednio środków odwoławczych od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

NSA uznał, że zmiany ustawy o KRS dokonane po 2017 r., rozpatrywane w ich kontekście faktycznym i prawnym, „miały w sposób oczywisty na celu zniweczenie możliwości sądowej oceny tego, w jakim zakresie zbieg poszczególnych czynników mógł przesądzić o tym, że sędziowie SN powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE” oraz „uniemożliwienie Trybunałowi wypowiedzenia się w tym względzie”¹⁷. Co istotne, NSA stwierdził również, że takie okoliczności mogły przyczynić się do powstania u jednostek wątpliwości natury systemowej co do tego, czy powołani w ten sposób sędziowie spełniają te wymogi. W kontekście okoliczności prawnych i faktycznych NSA wskazał przede wszystkim na skrócenie kadencji urzędujących wówczas członków KRS i zmianę składu tego organu, istnienie wątpliwości i braku przejrzystości

¹⁶ Wydanych w następstwie wyroku Trybunału z 19.11.2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

¹⁷ Pkt 56 omawianego wyroku.

odnośnie do warunków, w jakich przebiegał proces powoływania członków nowej KRS, wskutek czego, zdaniem NSA, w jego ramach znacznie zwiększył się wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej.

7.6. Ocena dokonana przez TSUE

Okoliczności utworzenia i obsadzenia IKNSP budzą wątpliwości co do jej niezależności i spełniania przez jej składy orzekające warunków niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza wobec roli w tym procesie KRS w kształcie prawnym istniejącym po przyjęciu zmian ustawy o KRS, polegających na wyborze członków Rady przez władzę ustawodawczą. Wątpliwości te dotyczyły w szczególności spełnienia przez Izbę europejskich standardów skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 TUE i art. 47 KPP¹⁸.

W omawianym wyroku Trybunał podkreślił, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo¹⁹, iż okoliczność, że organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, „nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie”. Jednakże zgodnie z tym orzecznictwem „inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości”²⁰. Jako takie warunki i okoliczności Trybunał wskazał zmiany ustawodawcze (wprowadzenie art. 9a ustawy o KRS), które zostały wprowadzone jednocześnie z przeprowadzeniem w drodze ustawy z 8.12.2017 r. zasadniczej reformy SN, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej i właśnie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN. Uznał również za konieczne uwzględnienie faktu, że utworzonej *ex nihilo* IKNSP, której wszyscy sędziowie zostali powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, przyznano, jak wynika z art. 26 § 1 ustawy o SN²¹, i jak zauważył również ETPC w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w szczególności tych wymienionych w tym przepisie, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb SN.

¹⁸ Zob. M. Taborowski, P. Filipek, *The Distorted Body: Anatomy of a Captured Court*, VerfBlog 13 (10)/2023, <https://verfassungsblog.de/the-distorted-body>

¹⁹ Zob. wyrok z 22.02.2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁰ Pkt 64 omawianego wyroku.

²¹ Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

Kolejnym elementem branym przez Trybunał pod uwagę były istotne zmiany regulacji w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego SN (art. 44 ustawy o KRS w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r.). Trybunał zauważył, że zmiany te powodują, iż odwołanie takie jest „pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i w związku z tym jedynie stwarza pozory dostępności drogi sądowej”²². Przypomniawszy także, iż zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka IKNSP, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw omawianego wyroku, NSA wstrzymał wykonanie tej uchwały, która to okoliczność została potwierdzona w odniesieniu do trzech członków składu orzekającego Izby, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w niniejszej sprawie. Co istotne, w chwili gdy doszło do powołania trzech sędziów odsyłających do IKNSP, nie można było nie wiedzieć, a w szczególności nie mógł o tym nie wiedzieć Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, że skutki tej uchwały zostały wstrzymane prawomocnym orzeczeniem NSA. Trybunał podkreślił, przypominając swój wyrok w sprawie W.Ż. oraz wyrok w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, że fakt dokonania powołania w tych okolicznościach, „poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego”²³.

Ponadto Trybunał wskazał, że chociaż przed NSA toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie C-824/18, A.B. i in., polski ustawodawca przyjął ustawę z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁴, co mogłoby sugerować działanie w tym przypadku „w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów SN, co NSA potwierdził następnie w wyroku z 21.09.2021 r.”.

Co się tyczy procesu powoływania sędziów w kontekście zasady rządów prawa, Trybunał orzekł, odwołując się do swojego utrwalonego orzecznictwa, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 Karty, przy czym wyjaśnił on, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie²⁵.

Trybunał w toku wnioskowania podkreślił, że gwarancje niezawisłości i bezstronności w odniesieniu do sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu

²² Pkt 69 omawianego wyroku, gdzie Trybunał przywołuje wyrok NSA z 21.09.2021 r.

²³ Pkt 73 omawianego wyroku.

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 914.

²⁵ Pkt 60 omawianego wyroku.

jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów²⁶. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego.

Z całości powyższych rozważań Trybunał wyprowadził wniosek, że rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które charakteryzowały powołanie do IKNSP trzech sędziów tworzących organ odsyłający w niniejszej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

7.7. Podsumowanie

Trybunał Sprawiedliwości, po rozpatrzeniu w sprawie L.G. łącznie wszystkich elementów, zarówno systemowych, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w przedmiotowej sprawie, uznał, że ten organ nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi KPP i co za tym idzie, nie może zadać pytania prejudycjalnego zgodnie z art. 267 TFUE. Tym samym Trybunał przyznał, że jego wcześniejsze domniemanie, że sąd krajowy spełnia wymagania niezależności i niezawisłości niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka, należy uznać za obalone. Ocena ta ma kluczowe znaczenie dla określenia istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego i zapobieżenia próbom wprowadzania w państwach członkowskich regulacji prowadzących do wykreowania nadmiernego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości, „co mogłoby podważyć zaufanie,

²⁶ Wyrok W.Ż., pkt 109, 128 i przytoczone tam orzecznictwo.

jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym”. W aspekcie funkcjonowania Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa, jasna wypowiedź TSUE na ten temat może przyczynić się do utrwalenia wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego.

Jak wynika z powyższej analizy, wyrok L.G. zawiera dwie zasadnicze nowości w stosunku do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału dotyczącego niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Pierwsza polega na dokonaniu samodzielnej, bezpośredniej oceny spełniania przesłanek bycia sądem przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, druga zaś na obaleniu własnego domniemania z wyroku Getin Noble Bank, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka.

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 grudnia 2023 r.^(*)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Odesłanie prejudycjalne skierowane przez skład orzekający nieposiadający statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Niedopuszczalność

W sprawie C-718/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) postanowieniem z dnia 20 października 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 listopada 2021 r., w postępowaniu:

L.G.

przeciwko

Krajowej Radzie Sądownictwa,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), K. Jürimäe, C. Lycourgos, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, M. Ilešič, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie, rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 listopada 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- L.G. osobiście,
- w imieniu Krajowej Rady Sądownictwa – A. Dalkowska, J. Kołodziej-Michałowicz, D. Pawełczyk-Woicka i P. Styra,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet, M. Jacobs, L. van den Broeck i M. van Regemorter, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: polski.

- w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman i P.P. Huurnink, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 marca 2023 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między L.G. a Krajową Radą Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.

Ramy prawne

Konstytucja

- 3 Artykuł 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwaney dalej „Konstytucją”) stanowi:
„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.
- 4 Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje:
„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.
- 5 Artykuł 60 Konstytucji stanowi:
„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.
- 6 Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji:
„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.
- 7 Artykuł 179 Konstytucji stanowi:
„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek [KRS], na czas nieoznaczony”.
- 8 Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji przewiduje:
„[KRS] stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.
- 9 Artykuł 187 Konstytucji stanowi:
„1. [KRS] składa się z:
1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Ustawa o Sądzie Najwyższym

10 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Ustawa ta była następnie kilkakrotnie nowelizowana.

11 Ustawą o Sądzie Najwyższym między innymi utworzono w Sądzie Najwyższym dwie nowe izby, odpowiednio, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i Izbę Dyscyplinarną.

12 Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym:

„Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym”.

Ustawa o KRS

13 Zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r., poz. 714), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443), która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. (zwanej dalej „ustawą o KRS”):

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję.

[...]

3. Wspólna kadencja nowych członków [KRS] wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie [KRS] poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków [KRS]”.

14 Artykuł 37 ust. 1 ustawy o KRS stanowi:

„Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, [KRS] rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku [KRS] podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów”.

15 Artykuł 43 ust. 2 ustawy o KRS przewiduje:

„Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, uchwała ta staje się prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1b”.

16 Przepis przejściowy zawarty w art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw brzmi następująco:

„Mandat członków [KRS], o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 [Konstytucji], wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków [KRS], nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji”.

17 Artykuł 44 ustawy o KRS stanowił:

„1. Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. [...]

1a. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

1b. Jeżeli uchwały, o której mowa w art. 37 ust. 1, w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, staje się ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołania.

[...]

4. W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego uchylenie przez Naczelną Radę Administracyjną uchwały [KRS] o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego jest równoznaczne z przyjęciem zgłoszenia uczestnika postępowania, który wniósł odwołanie, kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, co do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelną Radę Administracyjną postępowanie przed [KRS] nie zostało zakończone, a w przypadku braku takiego postępowania, na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem”.

18 Artykuł 44 ust. 1a ustawy o KRS został dodany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, natomiast ust. 1b i 4 zostały dodane do art. 44 ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Przed wprowadzeniem tych zmian odwołania, o których mowa w tym art. 44 ust. 1a, były wnoszone do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

- 19 Wyrokiem z dnia 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny (Polska) stwierdził niezgodność art. 44 ust. 1a ustawy o KRS z Konstytucją zasadniczo ze względu na to, że właściwość przyznana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w tym art. 44 ust. 1a nie jest uzasadniona rodzajem danych spraw, charakterystyką ustrojową tego sądu ani procedurą stosowaną przez wspomniany sąd. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”.
- 20 Następnie art. 44 ustawy o KRS został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 914), która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 ustawy o KRS ma obecnie następujące brzmienie:
- „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały [KRS] z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”.
- 21 Ponadto w art. 3 tej ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. przewidziano, że „[p]ostępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Prawo o ustroju sądów powszechnych

- 22 Artykuł 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070, zwanej dalej „p.u.s.p.”), w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego w postępowaniu głównym, stanowi:
- „§ 1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy [KRS] wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.
- [...]
- § 1b. [KRS] może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. [...]
- [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 23 Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. L.G., sędzia Sądu Okręgowego w K. (Polska), poinformował KRS o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po dniu 12 czerwca 2021 r., czyli po ukończeniu 65. roku życia.
- 24 Uchwałą z dnia 18 lutego 2021 r. KRS umorzyła postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez L.G., stwierdziwszy, że złożył on wymagane oświadczenie po upływie terminu zawitego, o którym mowa w art. 69 § 1 p.u.s.p.

- 25 L.G. wniósł od tej uchwały odwołanie do Sądu Najwyższego.
- 26 W tych okolicznościach Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 69 § 1b zd. 1 [p.u.s.p.], uzależniającemu skuteczność oświadczenia przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od zgody innego organu?
- 2) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] sprzeciwia się przyjęciu wykładni przepisu krajowego, zgodnie z którą spóźnione oświadczenie przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku jest bezskuteczne bez względu na okoliczności uchybienia terminowi i znaczenie tego uchybienia dla postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 27 Ponieważ w uwagach na piśmie Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, ma status „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał wezwał wszystkie zainteresowane strony do poruszenia tej kwestii podczas rozprawy.
- 28 W postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 listopada 2022 r., sąd odsyłający przedstawił różnorodne okoliczności, które jego zdaniem potwierdzają, że ma on taki status. Informacje analogiczne do tych, które zostały przedstawione przez ten organ, zostały ponadto wskazane przez KRS i rząd polski oraz omówione na rozprawie przed Trybunałem.
- 29 Wreszcie zainteresowanym stronom dano po rozprawie możliwość sformułowania na piśmie uwag uzupełniających w przedmiocie informacji zawartych w postanowieniu organu odsyłającego z dnia 3 listopada 2022 r. Z możliwości tej skorzystali L.G., KRS, rządy belgijski i niderlandzki oraz Komisja.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 30 Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy organ odsyłający, w niniejszym przypadku skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”), złożony z trzech sędziów tej izby, spełnia wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w szczególności wymóg dotyczący istnienia sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, których spełnienie jest konieczne, aby organ odsyłający mógł zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 31 Z uwag na piśmie Komisji wynika, że wątpliwości, jakie żywi w tym względzie ta instytucja, dotyczą, dokładniej rzecz ujmując, po pierwsze, okoliczności, że powołanie w dniu 10 października 2018 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej trzech odnośnych członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nastąpiło na podstawie wniosków o powołanie zawartych w uchwale nr 331/2018 przyjętej w dniu 28 sierpnia 2018 r. przez

KRS (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”), czyli przez organ, którego niezależność była wielokrotnie kwestionowana, w tym w szeregu niedawnych wyroków Trybunału. Po drugie, jest bezsporne, jak wynika między innymi z wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, zwanego dalej „wyrokiem W.Ż.”, EU:C:2021:798), że w czasie, gdy doszło do tych powołań, uchwała ta była przedmiotem odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie.

- 32 W tym względzie Komisja zauważa, że w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819) (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce”) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), ze względu na proces nominacyjny, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Komisja dodaje, że w jednym z tych składów orzekał sędzia zasiadający w organie odsyłającym, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.
- 33 Ponadto Komisja zwraca uwagę, że w następstwie wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, zwanego dalej „wyrokiem A.B. i in.”, EU:C:2021:153) wyrokiem z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałą nr 331/2018.
- 34 L.G. oraz rządy belgijski i niderlandzki podzielają zasadniczo wątpliwości wyrażone przez Komisję.
- 35 Ze swej strony w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., o którym mowa w pkt 28 niniejszego wyroku, organ odsyłający wskazał, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. o wstrzymaniu wykonania uchwały nr 331/2018 nie zostało doręczone ani Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, ani osobom, których dotyczył wniosek o powołanie na stanowisko sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zawarty w tej uchwale, ponieważ postępowanie w tej sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się bez ich udziału. Ponadto w dniu 28 września 2018 r. została opublikowana jedynie sentencja tego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazująca, że wykonanie uchwały nr 331/2018 zostało wstrzymane „w zaskarżonej części”, podczas gdy uzasadnienie tego postanowienia zostało podane do publicznej wiadomości dopiero w dniu 19 października 2018 r., czyli dziewięć dni po powołaniu zainteresowanych.
- 36 Zdaniem sądu odsyłającego przepisy krajowe obowiązujące w momencie wniesienia odwołania od uchwały nr 331/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwalały zaś na uznanie, że takie odwołanie mogło doprowadzić do podważenia wniosków o powołanie kandydatów wyłonionych przez KRS zawartych w tej uchwale i w rezultacie stanąć na przeszkodzie powołaniu ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 1b ustawy o KRS w wówczas obowiązującym brzmieniu, jeżeli uchwały takiej nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania, stała się ona prawomocna – a tym samym wykonalna – w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Ponadto w momencie powołania sędziów wchodzących w skład organu odsyłającego nie toczyło się jeszcze żadne postępowanie

zmierzające do stwierdzenia ewentualnej niezgodności tego przepisu krajowego z prawem Unii, ponieważ dotyczące tej kwestii pytania prejudycjalne w sprawie C-824/18, A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) zostały skierowane do Trybunału dopiero w dniu 22 listopada 2018 r.

- 37 Co się tyczy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., wyraźnie uściślono w nim, że jego skutki nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego, ponieważ takie akty nie podlegają sądowej weryfikacji.
- 38 Wreszcie, co się tyczy okoliczności, że sędziowie, o których mowa, zostali powołani do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały KRS w jej nowym składzie wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS, organ odsyłający jest zdania, że okoliczność ta nie jest wystarczająca, aby zarzucać tym sędziom lub składowi orzekającemu, w którym zasiadają, brak niezawisłości, co wynika zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- 39 Rząd polski i KRS podzielają zasadniczo stanowiska przedstawione przez organ odsyłający.
- 40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi wyłącznie kwestię prawa Unii, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Trybunał zauważył już, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia przypomniane w ten sposób wymogi, i uściślił w tym względzie, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 68, 69).
- 42 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. Trybunał powinien zatem oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych ewentualnie przez prawo krajowe (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W tym kontekście Trybunał bierze także pod uwagę, że kluczowym elementem systemu sądowiczego określonego w traktatach jest przewidziana w art. 267 TFUE procedura odsyłania prejudycjalnego, która poprzez ustanowienie dialogu na poziomie sędziego z sędzią między Trybunałem a sądami państw członkowskich ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwia tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skutecz-

- ności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Trybunał wyjaśnia jednak zarazem, w odniesieniu do jednoosobowego składu orzekającego, że domniemanie przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 72).
- 45 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., na które to orzeczenia powołuje się Komisja, zostały wydane, odpowiednio, przez sąd międzynarodowy i sąd państwa członkowskiego i mają prawomocny charakter. Ponadto te wyroki dotyczą konkretnie okoliczności, w których sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostali powołani na podstawie uchwały nr 331/2018.
- 46 W tej sytuacji należy w niniejszej sprawie zbadać, czy ustalenia i oceny dokonane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC w powiązaniu z ustaleniami i ocenami dokonanymi przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r. mogą skłonić Trybunał, który jako jedyny jest umocowany do dokonania wykładni prawa Unii, do stwierdzenia, w świetle jego własnego orzecznictwa, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który wystąpił do niego w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, a w konsekwencji, że skład ten nie spełnia przypomnianych w pkt 40 niniejszego wyroku wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 47 Co się tyczy w pierwszej kolejności wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka zaczął od przypomnienia w §§ 272–280 tego wyroku swojego orzecznictwa, zgodnie z którym pojęcie sądu „ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, który ma w szczególności na celu ochronę sądownictwa przed wszelkimi bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także władzy ustawodawczej lub wpływami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości, obejmuje poszanowanie przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów, które powinny być sformułowane w sposób jednoznaczny. Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał również, że z orzecznictwa tego wynika, iż pojęcie to pozostaje w bardzo ścisłym związku z gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Takie wymogi służą wspólnemu celowi, jakim jest stanie na straży podstawowych zasad praworządności i podziału władzy, wobec czego badanie pod względem wymogu „sądu ustanowionego ustawą” wiąże się z systematyczną analizą, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby miała podważać te zasady i zagrażać niezależności danego sądu.

- 48 Na poparcie stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w tamtym wypadku Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał w istocie w §§ 281–338 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, że powoływanie członków zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych odbyło się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów. Europejski Trybunał Praw Człowieka oparł to ustalenie w szczególności na różnych orzeczeniach wydanych przez Sąd Najwyższy, a mianowicie na wyroku Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego sądu z dnia 5 grudnia 2019 r. oraz na uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tego sądu z dnia 23 stycznia 2020 r., wydanych w następstwie wyroku Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), a także na postanowieniu z dnia 21 maja 2019 r., w którym ten sam sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie, w której zapadł później wyrok W.Ż.
- 49 W tym względzie, po pierwsze, jak wynika z §§ 309–312 i 320 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał na brak wystarczających gwarancji niezależności KRS w nowym składzie, wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS, od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wywiódł on z tego, że powołanie odnośnych sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały nr 331/2018 nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych zasad funkcjonowania KRS, w tym zasady podziału władzy oraz zasady niezależności sądownictwa, w związku z czym sędziów tych nie można uznać za niezawisłych i bezstronnych.
- 50 Po drugie, Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł się w §§ 321–338 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce do okoliczności, że powołanie tych sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło pomimo faktu, iż postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. wstrzymano wykonanie uchwały nr 331/2018 obejmującej wnioski o powołanie tych osób na wolne stanowiska w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 51 W tym ostatnim względzie z wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, a w szczególności z jego §§ 330 i 338 wynika, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał w szczególności, iż powołania dokonane w takich okolicznościach wskazywały na całkowite lekceważenie przez władzę wykonawczą autorytetu, niezależności i roli sądownictwa i miały na celu zakłócenie toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym należy uznać, że stanowiły one rażące naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC i były rażąco niezgodne z zasadą państwa prawnego.
- 52 W §§ 331–333 tego wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił ponadto, że wagę tego naruszenia w tamtym wypadku potwierdzają dodatkowo fundamentalne znaczenie i wrażliwy charakter spraw należących do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 53 O ile prawdą jest, że spośród sześciu sędziów zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach, które doprowadziły do wydania wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, tylko jeden zasiada w składzie orzekającym tej izby, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, o tyle z uzasadnienia tego wyroku jasno wynika, że ocena dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka odnosi się bez różnicy do

wszystkich sędziów wspomnianej izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018.

- 54 Co się tyczy w drugiej kolejności wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., należy stwierdzić, że w wyroku tym, wydanym w następstwie wyroku A.B. i in., ów sąd krajowy uchylił uchwałę nr 331/2018, w tym w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie sędziów, o których mowa w punkcie powyżej, przy czym sąd ten oparł się w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w znacznym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazanych w pkt 48 niniejszego wyroku.
- 55 W pkt 7.1–7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, po pierwsze, że zmiany art. 44 ustawy o KRS dokonane ustawami z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., o których mowa w pkt 18 niniejszego wyroku, doprowadziły już na wstępie do zniweczenia wszelkiej skuteczności przysługujących dotychczas środków odwoławczych od uchwał KRS podejmowanych w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Po drugie, wskazał on, że w czasie, gdy toczył się przed nim szereg postępowań w przedmiocie tego rodzaju odwołań, ten art. 44 został następnie ponownie zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, czego skutkiem stała się niemożność wnoszenia takich odwołań w przyszłości oraz że tą ostatnią ustawą przewidziano umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań toczących się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.
- 56 Co się tyczy tych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zmiany te, rozpatrywane w ich kontekście faktycznym i prawnym, miały w sposób oczywisty na celu zniweczenie możliwości sądowej oceny tego, w jakim zakresie zbieg poszczególnych czynników mógł przesądzić o tym, że sędziowie Sądu Najwyższego niedawno powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, natomiast zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. – uniemożliwienie Trybunałowi wypowiedzenia się w tym względzie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że takie okoliczności mogły przyczynić się do powstania u jednostek wątpliwości natury systemowej co do tego, czy powołani w ten sposób sędziowie spełniają te wymogi.
- 57 Jeśli chodzi o elementy składające się na przywołany w poprzednim punkcie kontekst prawny i faktyczny, w ramach którego dokonano wspomnianych zmian ustawodawczych, Naczelny Sąd Administracyjny poddał analizie, jak wynika z pkt 7.5 i 7.6 wyroku z dnia 21 września 2021 r., szereg czynników. W tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny, po pierwsze, zwrócił szczególną uwagę na fakt, że w następstwie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. skrócono kadencję urzędujących wówczas członków KRS, a skład tego organu został zmieniony, w wyniku czego w jego ramach znacznie zwiększył się wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, zauważył on, że konstituowanie się KRS w jej nowym składzie miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu. Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na istnienie wątpliwości i braku przejrzystości odnośnie do warunków, w jakich przebiegał proces powoływania członków nowej KRS, i stwierdził, że zważywszy zarówno na konkretny skład tego organu, jak i faktycznie podejmowane

przez ten organ działania, przestał on być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po czwarte, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, dotyczyły jedynie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, a nie uchwał obejmujących wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie w innych sądach krajowych.

- 58 Rozpatrywane w świetle własnego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych opisane w pkt 47–57 niniejszego wyroku ustalenia i oceny dokonane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r. prowadzą do uznania, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie ma, ze względu na sposób powołania wchodzących w jego skład sędziów, statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu wspomnianych powyżej postanowień prawa Unii, wobec czego skład ten nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 59 W tym względzie należy przypomnieć o nierozzerwalnych więziach, które zgodnie z samym art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia – między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 55].
- 60 Co się tyczy bardziej szczegółowo procesu powoływania sędziów, Trybunał orzekł, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, przy czym wyjaśnił on, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 61 Jak wynika bowiem z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, wymagane na mocy prawa Unii w odniesieniu do sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyrok W.Ż., pkt 109, 128 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii,

oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo)].

- 62 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że w wyroku W.Ż. Trybunał orzekł, w kontekście sprawy, w której rozpatrywane było orzeczenie wydane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekającą w składzie jednoosobowym, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, iż takiego składu nie można uznać za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym mowa.
- 63 Otóż w niniejszym wypadku należy zauważyć w pierwszej kolejności, że jak wynika z pkt 146 wyroku W.Ż. i podążając za przeprowadzonymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Naczelny Sąd Administracyjny ocenami omówionymi, odpowiednio, w pkt 49 i 57 niniejszego wyroku, wśród takich przesłanek i okoliczności można wymienić fakt, że sędziowie zasiadający w składzie odsyłającym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału w niniejszej sprawie, zostali powołani do tej izby na wniosek KRS w nowym składzie wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS. We wspomnianym pkt 146 Trybunał, podobnie jak te dwa inne sądy, powołał się w tym względzie w szczególności na fakt, że trwająca wówczas kadencja niektórych członków wchodzących wcześniej w skład KRS, która zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji powinna trwać cztery lata, została skrócona, a także na okoliczność, że na mocy tego art. 9a piętnastu członków KRS, którzy są sędziami i byli wcześniej wyłaniani przez środowisko sędziowskie, zostało w wypadku nowej KRS wybranych przez Sejm z tym skutkiem, że 23 z 25 członków wchodzących w skład tego organu zostało wskazanych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami organów tych władz.
- 64 Prawdą jest, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sądownicza, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże zgodnie z tym orzecznictwem inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 65 W tym względzie Trybunał podkreślał już wielokrotnie, że zmiany ustawodawcze, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zostały wprowadzone jednocześnie z przeprowadzeniem w drodze ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zasadniczej reformy Sądu Najwyższego,

obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a mianowicie Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Jak zauważył również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu [zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo; W.Ż., pkt 150].

- 66 W drugiej kolejności należy również uwzględnić fakt, że utworzonej w tej sposób *ex nihilo* w Sądzie Najwyższym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której wszyscy sędziowie zostali powołani na wniosek KRS w jej nowym składzie, przyznano, jak wynika z art. 26 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, i jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w szczególności tych wymienionych w tym przepisie, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego.
- 67 W trzeciej kolejności należy podkreślić, że równoległe do zmian ustawodawczych, o których mowa w pkt 63 niniejszego wyroku, zawarte w art. 44 ustawy o KRS regulacje w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zostały na początek – jak wynika z pkt 17 i 18 niniejszego wyroku – istotnie zmienione.
- 68 Trybunał, do którego zwrócono się o wypowiedzenie się na temat takich zmian, podkreślił problematyczny charakter przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji gdy przyjęcie tych przepisów, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi proces powoływania na stanowiska sędziów krajowego sądu najwyższego w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 156).
- 69 Otóż przede wszystkim Trybunał, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2021 r., zauważył w tym względzie, że odwołanie takie jak to przewidziane w art. 44 ust. 1a–4 ustawy o KRS, w brzmieniu wynikającym z ustaw z dnia 8 grudnia 2017 r. i 20 lipca 2018 r., jest pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i w związku z tym jedynie stwarza pozory dostępności drogi sądowej. Następnie podkreślił on, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi ustawami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej. Wreszcie stwierdził on, że owe zmiany ustawodawcze zostały wprowadzone, jak wskazano już w pkt 65 niniejszego wyroku, na krótko przed tym, jak KRS w nowym składzie miała wypowiedzieć się w przedmiocie kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które

zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sędziach Najwyższym (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 157, 162, 164).

- 70 W czwartej kolejności w pkt 138 i 139 wyroku W.Ż. Trybunał także wskazał, że zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym toczyło się właśnie postępowanie mające na celu stwierdzenie nieważności tej uchwały, postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał wykonanie tej uchwały. Otóż ta sama okoliczność, na którą zwrócił uwagę także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, zostaje potwierdzona w odniesieniu do trzech członków składu orzekającego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w niniejszej sprawie.
- 71 W tym względzie organ odsyłający podniósł wprawdzie w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. nie zostało doręczone ani kandydatom na stanowisko sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłonionym przez KRS w uchwale nr 331/2018, ani Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie byli oni stronami sporu zawisłego wówczas przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wskazał on także, że uzasadnienie tego ostatniego postanowienia nie zostało niezwłocznie podane do publicznej wiadomości.
- 72 Niemniej, jak potwierdzają to w niniejszej sprawie informacje przekazane Trybunałowi przez L.G. i przez Komisję oraz jak wynika to również z oceny dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, w chwili gdy doszło do powołania trzech sędziów odsyłających do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, nie można było nie wiedzieć – a w szczególności nie mógł o tym nie wiedzieć Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – że skutki tej uchwały zostały wstrzymane prawomocnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- 73 W związku z tym fakt dokonania, w trybie pilnym i bez oczekania, by zapoznać się z uzasadnieniem postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r., rozpatrywanych powołań na podstawie uchwały nr 331/2018, której wykonanie zostało przecież wstrzymane na mocy owego postanowienia, poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego (zob. podobnie wyrok W.Ż., pkt 127), co orzekł również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.
- 74 W piątej kolejności, chociaż przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie C-824/18, A.B. i in., polski ustawodawca przyjął ustawę z dnia 26 kwietnia 2019 r., o której mowa w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku.
- 75 Co się zaś tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już w pkt 137 i 138 wyroku A.B. i in., że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami kontekstu wskazanymi w pkt 99–105 i 130–135 tego wyroku, mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w tym wypadku w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań dokonywanych na podstawie uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, co jak wynika

z pkt 56 niniejszego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził następnie w wyroku z dnia 21 września 2021 r.

- 76 Wreszcie w szóstej kolejności należy mieć na uwadze fakt, że w wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018, a uczynił to w szczególności, jak wynika z pkt 10 tego wyroku, w świetle ustaleń i ocen przedstawionych w pkt 55–57 niniejszego wyroku. Tymczasem, o ile prawdą jest, jak podkreślił organ odsyłający w postanowieniu z dnia 3 listopada 2022 r., że skutki tego wyroku z dnia 21 września 2021 r. nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na rozpatrywane stanowiska sędziowskie, o tyle należy jednak przypomnieć, podobnie jak uczynił to Europejski Trybunał Praw Człowieka w § 288 wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, że na podstawie z art. 179 Konstytucji akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania go na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby ten kandydat mógł zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na takie stanowisko [zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo)].
- 77 Z całości powyższych rozważań wynika, że rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa w pkt 47–57 niniejszego wyroku z jednej strony i w pkt 62–76 tego wyroku z drugiej strony, które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w niniejszej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 78 W tych okolicznościach przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku domniemanie należy uznać za obalone i w konsekwencji należy stwierdzić, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, w związku z czym wniosek ten należy uznać za niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

- 79 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) postanowieniem z dnia 20 października 2021 r. jest niedopuszczalny.

Lenaerts	Bay Larsen	Prechal
Jürimäe	Lycourgos	Csehi
Spineanu-Matei	Ilešič	Rodin
Jarukaitis	Kumin	Jääskinen
Gratsias	Arastey Sahún	Gavalec

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 grudnia 2023 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts

Opinia Rzecznika Generalnego Athanasiosa Rantosa z 2.03.2023 r. w sprawie C-718/21 *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2023:150 na stronie Trybunału Sprawiedliwości <http://curia.europa.eu>

Rozdział 8

Skarga europejskich organizacji sędziowskich w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziów: połączone sprawy T-530/22 do T-533/22 *Medel i inni przeciwko Radzie (w toku)*

8.1. Wprowadzenie

28 sierpnia 2022 r. cztery organizacje sędziowskie złożyły do Sądu UE skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady UE z 17.06.2022 r. w sprawie zatwierdzenia Krajowego Planu Odbudowy (KPO), przedstawionego przez Polskę w ramach „Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”, przyjętego w celu niwelowania konsekwencji spowodowanych pandemią COVID-19¹. Organizacje sędziowskie uznały, że decyzja Rady zatwierdza zobowiązania Polski (tzw. „kamienie milowe”) do wprowadzenia takich zmian, które jedynie w części realizują orzeczenia TSUE i są niewystarczające do przywrócenia standardów rządów prawa i niezawisłości sędziów. Z tego powodu decyzja narusza wymogi wynikające z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 KPP, a także nie respektuje orzecznictwa TSUE, w szczególności w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni*,² dotyczącej kryteriów i metody badania niezależności organu sądowego oraz C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce*, dotyczącej reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów³. Nie zapewniając adekwatnych gwarancji przywrócenia skutecznej ochrony sądowej w Polsce, decyzja ta jednocześnie nie zabezpiecza środków unijnych przed nadużyciami finansowymi i korupcją. Wnosząc skargę, organizacje sędziowskie chciały zatem zapobiec uruchomieniu funduszy, zanim Polska w pełni nie wykona wyroków TSUE⁴.

¹ Decyzja wykonawcza Rady z 17.06.2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, ST 9728/2022 INIT, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-INIT/pl/pdf> (dostęp 20.03.2024).

² Wyrok TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:982.

³ Wyrok TSUE z 15.07.2021 r. w sprawie C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, EU:C:2021:596; a także postanowienie tymczasowe TSUE z 8.04.2020 r. w sprawie C-791/19 R, EU:C:2020:277.

⁴ Zob. Đ. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought by European Organisations of Judges against the Council of the European Union over the release of EU Recovery and Resilience Funds to Poland*, *Giornale di storia costituzionale / journal of constitutional history* 2023, nr 45, s. 104.

Sprawy zarejestrowano pod kolejnymi numerami od T-530/22 do T-533/22⁵ i pierwotnie przydzielono do trzeciej izby Sądu UE. Decyzją prezesa izby w listopadzie 2022 r. zostały połączone do celów rozpoznania w ramach pisemnego etapu postępowania, ewentualnego etapu ustnego oraz do wydania orzeczenia kończącego postępowanie. W grudniu 2022 r. pozwana Rada podniosła zarzut braku legitymacji organizacji sędziowskich i ich członków do wystąpienia z taką skargą, decyzja bowiem nie dotyczyła ich bezpośrednio i indywidualnie, ani nie była aktem regulacyjnym mogącym dotyczyć ich bezpośrednio. Wniosek Rady o odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej póki co nie został uwzględniony przez skład orzekający, natomiast 31 marca 2023 r. izba zdecydowała o połączeniu rozpatrzenia kwestii niedopuszczalności skargi z jej meritum. W chwili oddawania niniejszego tekstu do publikacji, sprawa jest nadal w toku⁶. W międzyczasie Sąd UE zdecydował o przekazaniu jej do Wielkiej Izby, ale nie wyznaczono jeszcze terminu rozprawy. To może zaskakiwać, skoro uprzednio podjęto decyzję o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym.

Powodem zarzutów organizacji sędziowskich jest brak poszanowania przez Radę orzecznictwa TSUE wskazującego na naruszenie przez Polskę prawa Unii. Przyjmując kamienie milowe, których spełnienie warunkowało uruchomienie funduszy unijnych, Rada bardzo zawężyła zakres oczekiwanej od państwa członkowskiego realizacji jego zobowiązań unijnych. Rada wybiórczo potraktowała orzecznictwo TSUE, pominęła znaczną jego część, koncentrując się jedynie na decyzjach Izby Dyscyplinarnej SN oraz na reżimie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Nawet w odniesieniu do samej Izby Dyscyplinarnej, Rada zaniechała wyegzekwowania natychmiastowego przywrócenia do orzekania sędziów, którzy zostali zawieszni wskutek decyzji tej Izby, rozpoznającej sprawy dyscyplinarne i sprawy o uchylenie immunitetu sędziowskiego. Kamienie milowe przewidziały mechanizm ich przywracania, lecz w drodze nowego postępowania sądowego prowadzonego przed inną izbą Sądu Najwyższego – taką, która spełniałaby wymogi unijne. Postępowanie miało być inicjowane na wniosek samych sędziów, a mogło trwać rok. W ocenie organizacji sędziowskich, decyzje Izby Dyscyplinarnej – w świetle orzecznictwa TSUE – były nieważne i w ogóle nie powinny wywoływać skutków prawnych, a sędziowie powinni być przywrócenii do orzekania natychmiast, w oparciu o skutek bezpośredni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE⁷. Tymczasem przyjęte w kamieniach milowych rozwiązanie faktycznie uznawało skutki prawne orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, zmuszało sędziów do podjęcia nowych kroków prawnych, wprowadzało niepewność co do ich sytuacji i opóźniało powrót do orzekania.

Sprawa *Medel i inni przeciwko Radzie* jest bezprecedensowa, nawet nie z uwagi na to, że po raz pierwszy w historii europejskie organizacje sędziowskie połączyły

⁵ Sprawy T-530/22 *Europejskie stowarzyszenie zawodowe sędziów i prokuratorów (Medel) przeciwko Radzie*, Dz.Urz. UE 2022 C 418/53; T-531/22 *Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów przeciwko Radzie*, Dz.Urz. UE 2022 C 418/54; T-532/22 *Association of European Administrative Judges przeciwko Radzie*, Dz.Urz. UE 2022 C 418/55; T-533/22 *Rechtters voor Rechtters przeciwko Radzie*, Dz.Urz. UE 2022 C 418/56.

⁶ Stan na 29.03.2024 r.

⁷ Potwierdzony w wyroku TSUE z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B. i inni (Powoływanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołania)*, EU:C:2021:153, pkt 146.

siły w celu wniesienia skargi do sądu unijnego⁸. Przede wszystkim zaś dlatego, że po raz pierwszy dla ochrony gwarancji wynikających z unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej oraz niezawisłości sędziowskiej wykorzystany został tryb skargi o stwierdzenie nieważności aktu instytucji unijnej, przewidziany w art. 263 TFUE. Do tej pory orzecznictwo TSUE dotyczące zasady rządów prawa i wymogów skutecznej ochrony sądowej rozwijało się przede wszystkim w następstwie pytań prejudycjalnych kierowanych na podstawie art. 267 TFUE przez sędziów (sądy) poszukujących w prawie Unii ochrony przed działaniami władz krajowych naruszających standardy rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej, a także w rezultacie skarg Komisji Europejskiej przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie prawa Unii, wnoszonych na podstawie art. 258 TFUE.

Wprawdzie już wcześniej, bo w 2021 r., tryb kontroli legalności aktu prawa unijnego został wykorzystany przez dwa państwa członkowskie: Węgry i Polskę. Niemniej poprzez zaskarżenie rozporządzenia ustanawiającego mechanizm warunkowości wypłat funduszy unijnych⁹, próbowały one faktycznie osłonić dokonane przez siebie zmiany w krajowym systemie prawnym i sądowym przed oceną ich zgodności z wymogami prawa Unii oraz możliwymi następstwami niekorzystnej oceny w postaci wstrzymania wypłaty środków unijnych¹⁰. W istocie, tryb skargi o stwierdzenie nieważności aktu instytucji Unii został przez skarżące państwa użyty przewrotnie, w celu wyłączenia ochrony unijnej, a nie jej realizacji.

Sprawa *Medel i inni przeciwko Radzie* rodzi w pierwszym rzędzie pytanie o to, czy organizacje sędziowskie mają *locus standi* do wystąpienia ze skargą o stwierdzenie nieważności aktu Rady. Tożsame pytanie powstało w kolejnej sprawie, T-116/23 *Medel i inni przeciwko Komisji*, którą te same organizacje sędziowskie wniosły 27 lutego 2023 r. na podstawie art. 263 TFUE, w związku z zawarciem przez Komisję dwu umów z Polską w sprawie finansowania oraz w sprawie pożyczki¹¹.

8.2. Prawny i faktyczny kontekst skargi

8.2.1. Geneza skargi

Organizacje sędziowskie wniosły skargę w kontekście stanu polskiego systemu sądowego po zmianach wprowadzonych w Polsce w dwu poprzednich kadencjach Sejmu od 2015 r., które wbrew zasadzie niepogarszania ochrony wartości państwa prawnego¹², ingerując w niezawisłość sędziowską, doprowadziły do tego, że znaczna

⁸ D. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 112.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE 2020 L 433 I/1.

¹⁰ Zob. wyroki pełnego składu Trybunału z 16.02.2022 r. w sprawach C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2022:97 oraz C-157/21 *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2022:98, w których orzeczono o zgodności rozporządzenia z prawem Unii i skargi oddalono.

¹¹ Sprawa T-116/23 *Medel i inni przeciwko Komisji*, Dz.Urz. UE 2023 C 189/45.

¹² Wyrok TSUE z 20.04.2021 r. w sprawie C-896/19 *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru*, EU:C:2021:311, pkt 63–64.

część wymiaru sprawiedliwości nie spełniała wymogów unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. Chodzi o zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądzie Najwyższym, i Trybunale Konstytucyjnym, ale także w zakresie uprawnień Ministra Sprawiedliwości, zmiany w trybie powoływania sędziów, w zakresie ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy też możliwości stosowania przez nich prawa Unii, w tym występowania z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE lub weryfikowania zgodności statusu sędziów i sądów z wymogami prawa Unii, itd.

Z czasem wiele z tych zmian zostało orzecznictwo negatywnie ocenione przez sądy międzynarodowe: TSUE i ETPC¹³, a także krajowe, w tym SN i NSA. W szczególności orzecznictwo TSUE, interpretujące i wyjaśniające unijne wymogi wartości państwa prawa i zasady skutecznej ochrony sądowej, stało się punktem odniesienia dla sformułowania przez organizacje sędziowskie zarzutów i ich uzasadnienia w skardze przeciwko decyzji Rady.

Zaskarżona decyzja została podjęta w ramach „Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”, ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2021/241¹⁴. Zainicjowane w związku z pandemią COVID-19, nowe narzędzie unijne, poprzez system dodatkowego wsparcia finansowego dla państw członkowskich, miało służyć łagodzeniu gospodarczych i społecznych skutków pandemii, ożywieniu gospodarczemu państw i zwiększeniu zdolności samej Unii oraz jej państw do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi takimi jak pandemia.

3 maja 2021 r. Polska przedstawiła Komisji Europejskiej Krajowy Plan Odbudowy dla wykorzystania środków z nowego Instrumentu¹⁵, ta zaś przeprowadziła jego analizę, odnosząc się do wskazanych w rozporządzeniu kryteriów adekwatności, skuteczności, efektywności i spójności Planu¹⁶. Nieco ponad rok od złożenia wniosku krajowego, 1 czerwca 2022 r., Komisja – mimo zastrzeżeń części komisarzy – uchwaliła ocenę pozytywną KPO i skierowała do Rady UE wnioski o jego zatwierdzenie. Na przychylną ocenę Komisji wpływ mogła mieć inwazja rosyjska na Ukrainę w lutym 2022 r. i znacząca rola Polski w udzielaniu ochrony osobom uciekającym z terenów objętych wojną i organizowaniu pomocy dla Ukrainy. Akceptacja polskiego KPO mogła być postrzegana jako forma uznania dla polskich wysiłków oraz sposób wynagrodzenia ich¹⁷. Niemniej Komisja akceptując KPO jednocześnie zaproponowała, aby wypłatę środków uzależnić od realizacji przez Polskę kilku szczególnych warunków – kamieni milowych – mających podnieść standard ochrony prawnej i wzmocnić gwarancje niezależności sądów.

¹³ W większości szczegółowo omówione w kolejnych tomach niniejszej serii publikacji.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.Urz. UE 2021 L 57/17.

¹⁵ Wniosek składany na podstawie art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 rozporządzenia 2021/241.

¹⁶ Zob. art. 19 ust. 3 rozporządzenia.

¹⁷ Podobnie D. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 110. Związek decyzji Komisji z sytuacją wywołaną konfliktem zbrojnym na Ukrainie sugeruje też Komunikat prasowy Komisji 1 czerwca 2022 r. wskazujący na zwiększenie niezależności energetycznej Polski oraz udoskonalenie usług publicznych, w tym edukacji i opieki zdrowotnej „w okresie, w którym Polska przyjęła dużą liczbę obywateli Ukrainy”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_3375.

8.2.2. Decyzja Rady z 17 czerwca 2022 r.

Uwzględniając wniosek Komisji, 17 czerwca 2022 r. Rada na podstawie art. 20 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 podjęła decyzję o zatwierdzeniu KPO, nie wprowadzając żadnych zmian do treści propozycji Komisji. Decyzja zastrzegła, że przed zatwierdzeniem jakiegokolwiek płaatności, a w istocie przed złożeniem pierwszego wniosku o płaatność – Polska powinna osiągnąć wskazane w załączniku do niej dwa pierwsze kamienie milowe¹⁸. Zostały one zatem ujęte jako warunek wstępny przekazania Polsce środków finansowych.

Decyzja nie była publikowana, a jej treść odpowiada treści propozycji przedstawionej przez Komisję¹⁹. Do decyzji dołączony jest obszerny załącznik obejmujący trzy sekcje: reformy i inwestycje, wsparcie finansowe, oraz dodatkowe ustalenia. Kamienie milowe dotyczące praworządności ujęte są w sekcji pierwszej, w komponencie F1 „System wymiaru sprawiedliwości”, obejmującym dwa punkty: punkt F1.1 „Reformę zwiększającą niezależność i bezstronność sądów” – w którym zawarty jest kamień milowy F1G oraz punkt F1.2 „Reformę mającą na celu poprawę sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i dotyczących immunitetu sędziowskiego” – obejmujący kamienie milowe F2G i F3G.

8.2.3. Kamienie milowe dotyczące praworządności

Trzy kamienie milowe, zaproponowane przez Komisję i bez żadnych zmian zatwierdzone przez Radę obejmują następującą grupę zobowiązań:

- 1) Przekazanie spraw dyscyplinarnych i spraw dotyczących uchylenia immunitetu sędziowskiego z Izby Dyscyplinarnej SN do właściwości innej izby SN, spełniającej wymogi unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, a przez to jednocześnie ograniczenie dyskrecjonalności przy wyznaczaniu sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (kamień milowy F1G)²⁰.
- 2) Zreformowanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów tak, by sędziowie nie mogli odpowiadać za wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE²¹; ani też za treść własnych orzeczeń sądowych²²; a także mogli przeprowadzać weryfikację, czy inny sędzia spełnia unijne wymogi niezależności, bezstronności i ustanowienia zgodnie z prawem²³. Jednocześnie miały zostać wzmocnione gwarancje proceduralne i prawa procesowe sędziów obwinionych w postępowaniu dyscyplinarnym: gwarancja rozpoznania spraw w rozsądnym terminie; gwarancje prawa do obrony, oraz ustawowe uściślenie reguł właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych (c.d. kamienia milowego F1G)²⁴.

¹⁸ Zob. akapit (45) decyzji.

¹⁹ Zob. wyżej przypis 1.

²⁰ Zob. akapit (46) decyzji Rady oraz pkt F1.1 lit. a załącznika do decyzji Rady.

²¹ Zob. pkt F1.1 lit. b załącznika do decyzji Rady.

²² Zob. pkt F1.1 lit. c załącznika do decyzji Rady.

²³ Zob. pkt F1.1 lit. d załącznika do decyzji Rady.

²⁴ Zob. pkt F1.1 lit. e załącznika do decyzji Rady.

3) Zapewnienie sędziom, których dotyczą decyzje Izby Dyscyplinarnej prawa do ponownego rozpoznania ich spraw przez sąd spełniający wymogi prawa Unii²⁵, tak by ci, którzy zostali zawieszani, mogli powrócić do orzekania²⁶. Pierwsza rozprawa w takim postępowaniu powinna odbyć się w terminie trzech miesięcy od wniosku sędziego, a sprawa zostać rozstrzygnięta w terminie 12 miesięcy (kamień milowy F2G)²⁷. Jednocześnie wskazano, że wszystkie ponownie rozpatrywane sprawy podlegają rozstrzygnięciu, chyba że zachodzą „należyte uzasadnione wyjątkowe okoliczności” (kamień milowy F3G).

To właśnie treść powyższych trzech kamieni milowych jest zasadniczym przedmiotem skargi wniesionej przez organizacje sędziowskie. Kamienie milowe miały zostać zrealizowane odpowiednio: kamienie milowe F1G oraz F2G – do 30 czerwca 2022 r., zaś w odniesieniu do kamienia milowego F3G – wskazano nieprecyzyjnie: czwarty kwartał 2023 r., chyba, że zajdą „należyte uzasadnione wyjątkowe okoliczności”.

8.3. Zarzuty wobec decyzji Rady

W sprawie *Medel i inni przeciwko Radzie*, organizacje sędziowskie podniosły łącznie pięć zarzutów.

Po pierwsze, zarzuciły Radzie brak poszanowania orzecznictwa TSUE dotyczącego niezależności sądów oraz naruszenie wartości rządów prawa (art. 2 TUE), a także naruszenie zasady lojalnej współpracy między instytucjami Unii i przekroczenie kompetencji (art. 13 ust. 2 TUE). Przywołały orzecznictwo TSUE wypływające z (a) wyroku z 19 listopada 2019 r. w sprawie prejudycjalnej C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni*; (b) wyroku z 15 lipca 2021 r. w sprawie przeciwnaruszeniowej C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce* dotyczącej systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów; (c) postanowienia tymczasowego z 8 kwietnia 2020 r. podjętego w tej sprawie (C-791/19 R); a także (d) postanowienia tymczasowego z 14 lipca 2021 r. w sprawie przeciwnaruszeniowej C-204/21 R *Komisja przeciwko Polsce* dotyczącej ustawy kagańcowej. Przekroczenie kompetencji przez Radę miało zaś polegać na ustaleniu przez nią, w jaki sposób Polska powinna zastosować się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego Izby Dyscyplinarnej.

W drugim zarzucie, podniesiono naruszenie przez Radę unijnej wartości rządów prawa (art. 2 TUE) oraz zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TEU i art. 47 Karty praw podstawowych). Uzasadnieniem zarzutu było to, że kamienie milowe, na których opiera się decyzja Rady: (i) nadały decyzjom Izby Dyscyplinarnej skutki prawne, zamiast uznać je za nieważne; (ii) nałożyły na sędziów dotkniętych bezprawnymi orzeczeniami tej Izby dodatkowe obciążenia proceduralne, wprowadziły niejasność i opóźnienia, gdyż zobowiązały ich do zainicjowania

²⁵ Zob. pkt F1.2 załącznika do decyzji Rady.

²⁶ Zob. akapit (45) decyzji.

²⁷ Pkt F1.2 załącznika do decyzji Rady.

nowego postępowania przed nową izbą SN; (iii) nie przewidywały, by sędziowie ci zostali, przynajmniej tymczasowo, przywróceniu do orzekania w oczekiwaniu na wynik ewentualnego ponownego rozpoznania ich sprawy.

Trzeci zarzut dotyczy tego, że kamienie milowe F1G, F2G i F3G określone w decyzji Rady były niewystarczające do przywrócenia skutecznej ochrony sądowej w Polsce, która jest warunkiem wstępnym funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej wykorzystania środków finansowych. Z tego powodu decyzja Rady narusza art. 20 ust. 5 lit. e i art. 22 rozporządzenia 2021/242 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz art. 325 TFUE, które wymagają skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej.

W czwartym zarzucie organizacje podniosły, że Rada naruszyła prawo lub popełniła oczywiste błędy w ocenie przy stosowaniu art. 19 ust. 3 rozporządzenia 2021/241, akceptując kamienie milowe jako „odpowiednie rozwiązania” służące zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu korupcji w Polsce.

W ostatnim, piątym zarzucie, zakwestionowano uzasadnienie decyzji Rady, wskazując, że Rada nie uzasadniła w odpowiedni sposób zaskarżonej decyzji, naruszając tym samym art. 296 TFUE, art. 41 Karty praw podstawowych oraz zasady prawa Unii.

W uzupełnieniu można wskazać, że obecnie w Sądzie UE trwa również postępowanie w kolejnej sprawie wniesionej przez organizacje sędziowskie. To sprawa T-116/23 *Medel i inni przeciwko Komisji*, dotycząca stwierdzenia nieważności dwóch umów zawartych przez Komisję z Polską w dniu 24 sierpnia 2022 r.: w sprawie finansowania oraz w sprawie pożyczki. Umowy zawarto na podstawie decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r., objętej już skargą w połączonych sprawach T-530 do 533/22. Dlatego zarzuty w sprawie T-116/23 stanowią powtórzenie pięciu powyższych zarzutów z połączonych spraw *Medel i inni przeciwko Radzie*, uzupełnionych o zarzut szósty – a mianowicie, przekroczenie przez Komisję uprawnień przyznanych jej na mocy decyzji Rady i rozporządzenia 2021/241. Uzasadnieniem tego zarzutu jest to, że umowy przewidują możliwość wypłaty środków finansowych na rzecz Polski nawet bez realizacji kamieni milowych F1G–F3G, przyjętych w decyzji Rady.

8.4. *Locus standi* organizacji sędziowskich

Wstępną kwestią w sprawie *Medel i inni przeciwko Radzie* jest to, czy organizacje sędziowskie są uprawnione do wszczęcia kontroli legalności aktu prawa Unii na mocy art. 263 TFUE, a zatem, czy wniesiona przez nie skarga jest w ogóle dopuszczalna.

Skargi zostały wniesione przez trzy stowarzyszenia sędziowskie i jedną fundację: Medel, czyli Europejskie stowarzyszenie zawodowe sędziów i prokuratorów (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*), Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów (*International Association of Judges*), Stowarzyszenie Europej-

skich Sędziów Administracyjnych (*Association of European Administrative Judges*) oraz Fundację Sędziowie dla Sędziów (*Stichting Rechters voor Rechters*).

Traktat różnicuje zakres legitymacji podmiotów do wystąpienia ze skargą na nieważność aktu. O ile dla państw członkowskich i najważniejszych instytucji Unii (Parlamentu, Rady i Komisji) kształtuje uprawnienie do kontroli abstrakcyjnej, a dla Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Banku Centralnego i Komitetu Regionów – warunkowane ochroną własnych prerogatyw, to dla podmiotów prywatnych – a tak należy zaklasyfikować skarżące organizacje sędziów – przewiduje bardzo ograniczoną legitymację. Mogą one wnieść skargę zasadniczo na akty, których są adresatami; względnie na akty, których wprawdzie nie są adresatami, ale które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie; lub na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio, a nie wymagają aktów wykonawczych.

Organizacje sędziowskie nie były adresatami zaskarżonej decyzji Rady. Ich argumentacja na rzecz dopuszczalności skargi opiera się na dowodzeniu „bezpośredniego” i „indywidualnego” oddziaływania decyzji Rady na nie i ich członków, tj. spełnienia klasycznych wymogów stawianych podmiotom prywatnym występującym przeciwko aktowi Unii, którego nie są adresatem, znanych od czasu sprawy *Plaumann*²⁸. Oceniając dopuszczalność skargi, Sąd UE dodatkowo może uwzględnić jej szczególny charakter i przedmiot.

8.4.1. Kwestia bezpośredniego oddziaływania

Prawo do zaskarżenia decyzji Rady organizacje wywodzą ze statusu swoich członków, ale także z ochrony własnych interesów, jako uznanych, reprezentatywnych organizacji sędziów, których misją jest ochrona rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej jako warunków niezbędnych do wykonywania funkcji sędziowskich i ochrony praw jednostki na drodze sądowej.

Do organizacji należą m.in. ci sędziowie, w sprawie których decyzje podejmowała Izba Dyscyplinarna SN. Wprowadzenie nowej procedury odwoławczej, w której sędziowie zawieszeni decyzjami Izby, mają domagać się ich uchylenia, stanowi przeszkodę dla natychmiastowego przywrócenia ich do orzekania. Zatem decyzja Rady obligująca państwo do wprowadzenia takiej procedury, oddziaływała na tych sędziów bezpośrednio. Przy tym decyzja Rady nie pozostawiała państwu dyskrejonalności co do wprowadzenia procedury.

Z kolei wobec pozostałych polskich sędziów, decyzja Rady oddziaływała w ten sposób, że utrzymywanie niezgodnego z prawem stanu zawieszenia niektórych sędziów, wywiera efekt mrozący na innych polskich sędziów. Oddziałuje zatem również na nich, ponieważ już sama wizja, że wobec nich mogłyby być prowadzone postępowanie przez organ niespełniający wymogów niezależności, powoduje że ich

²⁸ Wyrok z 15.07.1963 r. w sprawie 25/62 *Plaumann przeciwko Komisji*, EU:C:1963:17.

niezawisłość jest zagrożona²⁹, tym bardziej, gdy organ taki miałby w ich sprawie orzec, w szczególności decydując o ich zawieszeniu³⁰.

Co więcej, decyzja Rady ma dotyczyć wszystkich polskich sędziów, gdyż rozwiązania, które w niej przyjęto, nie wystarczają do pełnego przywrócenia skutecznej ochrony sądowej, a przez to i kontroli wydatkowania funduszy unijnych – i z tego powodu sędziowie musieliby orzekać w sytuacji braku gwarancji pełnej niezawisłości i w obawie, że może być wobec nich wywierana presja i nieuprawnione naciski, np. gdyby chcieli zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, czy kierując zasadą pierwszeństwa prawa Unii pominąć sprzeczne z nim prawo lub praktykę krajową.

Dla oceny przez Sąd UE, czy takie oddziaływanie decyzji Rady może osiągnąć próg dopuszczalności skargi na nią, znaczenie może mieć to, że unijny standard niezależnego i bezstronnego sądu nie wymaga rzeczywistego naruszenia tej niezależności lub bezstronności. Już samo ich zagrożenie, ryzyko ich naruszenia, wystarcza do stwierdzenia naruszenia wymogów skutecznej ochrony sądowej. Wymóg ochrony sędziów przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz wyklucza nie tylko formy bezpośredniego wpływu na nich, ale także pośrednie formy oddziaływania³¹. Co więcej, sędziowie nie tylko mają być niezawisli, ale mają dawać widoczne oznaki (*appearance*) niezawisłości i bezstronności tak, by podtrzymać zaufanie, jakie sądy powinny budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawa³².

W pewnej mierze, decyzja Rady oddziałuje na wszystkich sędziów europejskich, bowiem uczestnicząc w europejskiej przestrzeni prawnej opartej na zasadzie wzajemnego zaufania, będą decydowali o uznaniu lub wykonaniu orzeczeń polskich sądów, czy o przekazaniu osoby poszukiwanej do Polski na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Sędziowie i organizacje sędziowskie dążą zatem do utrzymania i zachowania niezależności sądownictwa i rządów prawa w każdym państwie członkowskim.

8.4.2. Kwestia indywidualnego oddziaływania

Interpretacja przez Trybunał Sprawiedliwości kryterium indywidualnego oddziaływania aktu na podmiot skarżący jest problematyczna, zawsze była bardzo restryktywna, wykazując też wyższy poziom rygoryzmu niż w przypadku Sądu³³. Wnosząc skargę do Sądu UE organizacje sędziowskie niemniej uznały, że decyzja Rady dotyczy ich jak również ich członków indywidualnie, ponieważ ma wpływ na ich sytu-

²⁹ Zob. postanowienie TSUE z 8.04.2020 r. w sprawie C-791/19 R *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 90; wyrok z 15.07.2021 r., C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, pkt 82.

³⁰ Zob. wyrok TSUE z 5.06.2023 r. w sprawie C-204/21 *Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)*, EU:C:2023:442, pkt 101.

³¹ Zob. np. *A.K. i inni*, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo.

³² Zob. *A.K. i inni*, pkt 127; wyrok TSUE z 21.12.2023 r. w sprawie C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa (zachowanie stanowiska sędziego)*, EU:C:2023:1015, pkt 77.

³³ Por. wyrok Sądu z 3.05.2002 r. w sprawie T-177/01 *Jégo-Quéré przeciwko Komisji*, EU:T:2002:112 i wyrok TSUE z 1.04.2004 r. w sprawie C-263/02 P *Komisja przeciwko Jégo-Quéré*, EU:C:2004:210.

ację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub ze względu na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny do adresata decyzji³⁴.

Podobnie jak w odniesieniu do kryterium bezpośredniego oddziaływaniu, przy kryterium indywidualnego oddziaływania, wskazuje się kolejne, coraz szersze grupy osób, których decyzja Rady ma dotyczyć. Ustalone orzeczniczo kryterium ograniczonego kręgu podmiotów wskazuje, że akt może dotyczyć grupy osób w sposób indywidualny, gdy były lub mogły być zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na kryteria właściwe członkom tej grupy³⁵.

W konsekwencji, sędziowie, wobec których Izba Dyscyplinarna podjęła decyzję skutkującą zawieszeniem i odsunięciem od orzekania powinni spełniać kryterium indywidualności, bo stanowią ściśle ograniczoną, nieliczną grupę, wyraźnie odróżnialną od wszystkich innych przez to, że w ich sprawach orzekała Izba Dyscyplinarna, i dla której to Rada wprowadziła mechanizm odwoławczy w treści „kamieni milowych”. Natomiast jego niepożądanym rezultatem dla tych sędziów była przynajmniej czasowa ochrona skutków decyzji Izby Dyscyplinarnej wobec nich oraz wprowadzenie prawnej przeszkody dla natychmiastowego przywrócenia ich do orzekania w oparciu o skutek bezpośredni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Z kolei szerszy krąg podmiotów dotkniętych decyzją Rady, polscy sędziowie, może być definiowany jako ograniczona liczebnie grupa osób spełniających ściśle kryteria ustawowe określające, kto jest sędzią, i jaki z tym wiąże się status. To z myślą o ochronie tak definiowanej grupy, Rada przyjęła w decyzji zobowiązania dla Polski do ograniczenia zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej i wyłączenia z niej wykonywania uprawnień sędziowskich opartych na prawie Unii oraz do wzmocnienia ich gwarancji procesowych i prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym.

Najszersza grupa, sędziowie europejscy, definiowalna jest analogicznie do poprzedniej, jako ograniczony krąg osób odróżniających się od wszystkich innych atrybutami właściwymi dla sędziów. Decyzja Rady ma zaś oddziaływać na nich w ten sposób, że akceptując załamanie się rządów prawa w Polsce i nie wpisując do kamieni milowych zobowiązań koniecznych do całkowitego przywrócenia wymogów skutecznej ochrony sądowej, zagraża ich niezawisłości i podważa autorytet w społeczeństwie.

8.4.3. Wyjątkowy charakter sprawy

Przyjęcie bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania decyzji Rady dla kolejnych kręgów sędziów niewątpliwie jest odważne i daleko idące, lecz zwłaszcza w odniesieniu do kategorii „polskich sędziów” i „sędziów państw członkowskich” ociera się o zarzut *actio popularis*.

³⁴ Zob. *Plaumann*, s. 107; wyrok TSUE z 21.09.2023 r. w sprawie C-478/21 P *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products i inni przeciwko Komisji*, EU:C:2023:685, pkt 50.

³⁵ Zob. wyrok TSUE z 12.07.2022 r. w sprawie C-348/20 P *Nord Stream 2 AG przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2022:548, pkt 158.

Niemniej sprawa zawisła przed Sądem ma szczególny charakter i dotyczy samych podstaw funkcjonowania Unii, której tożsamość współkształtuje wartość rządów prawa, a skuteczność jej porządku prawnego zabezpiecza zasada ochrony sądowej, obie nie do pomyślenia bez niezależnych i bezstronnych sądów i sędziów. Czy takie względy mogą wzmocnić legitymację skarżących?

Z jednej strony, sprawa *Medel i inni przeciwko Radzie* dotyczy zapewnienia pełnej skuteczności orzecznictwu TSUE, która została ograniczona przez decyzje przyjęte kolejno przez Komisję i Radę, wybiórczo traktujące konkluzje TSUE i obowiązki, które z nich wynikają. Sprawa ma zatem znaczenie systemowe. Można ją także postrzegać jako formę specyficznego dialogu sędziowskiego – odmienną niż na gruncie art. 267 TFUE – gdy sędziowie krajowi, skupieni w europejskich organizacjach sędziowskich, wyciągają pomocną dłoń do organu sądowego Unii przedstawiając mu sprawę, poprzez którą może wzmocnić skuteczność orzecznictwa TSUE i prawa Unii jako takiego, a jednocześnie chcą, aby w ten sposób pomógł również im w przywróceniu i zabezpieczeniu pełnych gwarancji niezawisłości.

Z drugiej strony, a może przede wszystkim, sprawa dotyczy ochrony rządów prawa, osłabionych zmianami wprowadzonymi w Polsce w dwu poprzednich kadencjach Sejmu, w latach 2015–2023. Rządy prawa, ujęte jako prawny fundament, cel (art. 3 TUE) i wartość Unii Europejskiej (art. 2 TUE), uznane zostały przez TSUE za trzon tożsamości konstytucyjnej Unii³⁶. W sytuacji, w której zawiodą krajowe mechanizmy ochrony sądowej, a sędziowie mogą obawiać się negatywnych konsekwencji wystąpienia z zapytaniem prejudycjalnym, by tą drogą uzyskać wyjaśnienia dotyczące prawa Unii i gwarancje z nich wynikające, odwołanie się do trybu skargi bezpośredniej do organu sądowego Unii, może być jedyną ścieżką prawną ochrony niezawisłości sędziowskiej, rządów prawa, a przez to i tożsamości Unii, dostępną dla sędziów.

Sprawa jest w toku, nie została jeszcze przesądzona kwestia dopuszczalności skargi. Nie wydaje się ona w sposób oczywisty niedopuszczalna, wiążąc wielopłaszczyznowy wpływ decyzji Rady na sędziów, a przez to i zrzeszające ich stowarzyszenia z wyjątkową naturą sprawy i szczególnym przedmiotem ochrony. Decyzje Sądu, po pierwsze, o połączeniu badania dopuszczalności skargi z jej badaniem co do istoty, a po drugie, o przekazaniu jej do Wielkiej Izby, sugerują, że w Sądzie UE sprawa może być postrzegana jako szczególna i doniosła³⁷.

³⁶ Zob. wyrok w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie*, pkt 127 oraz w sprawie C-157/21 *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, pkt 145.

³⁷ Sprawa może zostać przekazana wielkiej izbie „jeżeli jest to uzasadnione zawilocią prawną, znaczeniem sprawy lub szczególnymi okolicznościami”, zob. art. 28 § 1 Regulaminu postępowania przed Sądem, Dz.Urz. UE 2015 L 105, s. 1 ze zm.

8.5. Meritum sprawy

8.5.1. Brak poszanowania orzecznictwa TSUE

Pierwszy z zarzutów podniesionych przez organizacje sędziowskie dotyczy nieuwzględnienia orzecznictwa TSUE dotyczącego Izby Dyscyplinarnej SN, co w konsekwencji narusza moc wiążącą orzeczeń TSUE. Kamienie milowe, przyjęte przez Radę utrzymały bowiem skutki prawne środków represji wobec sędziów, którzy zostali zawieszani przez Izbę Dyscyplinarną. Stało się tak mimo orzeczeń TSUE uznających niezgodność działania Izby z wymogami prawa Unii. Organizacje sędziowskie argumentowały, że zwykła wykładnia orzecznictwa TSUE prowadziłyby do wniosku, że wszystkie decyzje Izby Dyscyplinarnej musiałyby zostać uznane za nieważne (prawnie bezskuteczne) ze skutkiem natychmiastowym³⁸. Taka konkluzja opiera się na zasadzie pierwszeństwa prawa Unii i skutku bezpośrednim art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. W konsekwencji, sędziowie, których zawieszono lub którym uchylono immunitet, powinni zostać przywrócenii do wcześniejszej sytuacji automatycznie i od razu, bez konieczności podejmowania jakichkolwiek dalszych kroków prawnych³⁹. Jednak Komisja, a za nią Rada, przyjęły że decyzje Izby Dyscyplinarnej wywołały skutki prawne, które mogą być zniesione dopiero po przeprowadzeniu nowego postępowania sądowego przed inną izbą SN, inicjowanego przez samych sędziów, a mogącego trwać rok. W ten sposób równocześnie kamienie milowe zobowiązały Polskę do podjęcia działań nieodpowiadających wymogom unijnym.

Zarzut braku poszanowania orzecznictwa TSUE sprowadza się zatem do dwóch kwestii. Po pierwsze, pominięcia konkluzji orzecznictwa TSUE w sprawach dotyczących niezależności Izby Dyscyplinarnej SN, a po drugie, wiążącego określenia przez Radę sposobu wykonania orzeczeń TSUE dotyczących tej Izby. Organizacje sędziowskie *explicite* przywołały cztery orzeczenia TSUE, w tym dwa wyroki: w sprawie *A.K. i inni* oraz w sprawie reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a także dwie decyzje o środkach tymczasowych: w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz w sprawie ustawy kagańcowej.

W wyroku z 19 listopada 2019 r. *A.K. i inni*, TSUE wypracował kryteria i metodologię kumulatywnej oceny niezależności sądu państwa członkowskiego. Uczynił to w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN, której dotyczyło odesłanie prejudycjalne. Wskazane przez Trybunał kryteria obejmowały: okoliczności utworzenia Izby Dyscyplinarnej oraz działania Krajowej Rady Sądownictwa, współodpowiedzialnej za jej obsadzenie;⁴⁰ cechy i naturę samej Izby;⁴¹ a także kryterium społecznego zaufania co do niezależności sądu ujętego w formułę „uzasadnionych wątpliwości”⁴². Ocena niezależności organu sądowego powinna uwzględniać całościowy obraz jego działa-

³⁸ D. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 112.

³⁹ Tamże, s. 113.

⁴⁰ Zob. pkt 143–145 wyroku.

⁴¹ Zob. pkt 147–151 wyroku.

⁴² Zob. pkt 153 wyroku.

nia – nawet jeśli brane pojedynczo przesłanki nie przesądzałyby o braku niezależności organu, ich łączna ocena może uzasadnić konkluzję o braku niezależności⁴³. Ze względu na charakter procedury prejudycjalnej, Trybunał nie wyraził własnej, bezpośredniej oceny Izby Dyscyplinarnej, pozostawiając ją sądowi odsyłającemu. Istotnie, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, która zainicjowała postępowanie przed TSUE w sprawie *A.K.* ocenę taką wkrótce przeprowadziła, orzekając że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ani Konstytucji RP⁴⁴. Ocena ta znalazła potwierdzenie w kolejnych wyrokach tej Izby⁴⁵, a także w uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.⁴⁶. Ta ostatnia uchwała przesądzała jednoznacznie, że wszystkie orzeczenia Izby Dyscyplinarnej – ze względu na jej nienależytą obsadę, względnie sprzeczność składu z prawem – obarczone są wadą powodującą nieważność postępowania, i to bez względu na datę jego zakończenia i wydania orzeczenia⁴⁷, tj. wada dotyczy wszystkich decyzji, od samego początku działania Izby.

Negatywna ocena statusu Izby Dyscyplinarnej została później wyrażona również przez TSUE w wyroku z 15 lipca 2021 r. w sprawie o naruszenie prawa Unii C-791/19 dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁴⁸. Podobnie konkludował także ETPC tydzień później w sprawie *Reczkowicz*⁴⁹. Wszystkie wskazane oceny były prawomocne i ostateczne przed podjęciem zaskarżonej decyzji przez Radę. Również prawomocne, choć nieostateczne, było zarządzenie przez Trybunał 14 lipca 2021 r. środków tymczasowych w sprawie C-204/21 dotyczącej ustawy kagańcowej, na mocy którego m.in. zawieszono przepisy ustawowe przyznające Izbie Dyscyplinarnej właściwość w sprawach uchylenia immunitetu sędziowskiego, a także zawieszono skutki już podjętych w tym zakresie uchwał⁵⁰. W ocenie Trybunału, utrzymanie w mocy skutków uchwał Izby Dyscyplinarnej powodowałoby niemożność zagwarantowania niezawisłości wszystkich sędziów, także tych którzy nie zostali objęci tymi uchwałami⁵¹. Sama bowiem wizja, że sprawę rozpatrywałby organ, którego niezależność mogłaby nie być zagwarantowana, może zagrazić niezależności sądów⁵².

W konsekwencji, organizacje sędziowskie stwierdziły, że autorytatywna wykładnia prawa pierwotnego Unii przez TSUE wymaga uznania wszystkich orzeczeń Izby

⁴³ Por. pkt 142 i 153 wyroku.

⁴⁴ Wyrok SN z 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18, pkt 79.

⁴⁵ Wyroki SN z 15.01.2020 r., sygn. akt III PO 8/18 i III PO 9/18.

⁴⁶ Uchwała składu połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23.01.2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.

⁴⁷ Zob. pkt 1 i 4 uchwały.

⁴⁸ Wyrok TSUE z 15.07.2021 r. w sprawie C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, EU:C:2021:596.

⁴⁹ Wyrok ETPC z 22.07.2021 r., *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19.

⁵⁰ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z 14.07.2021 r., C-204/21 R *Komisja przeciwko Polsce*, EU:C:2021:834. Na mocy tego postanowienia zawieszono również przepisy ustawowe pozwalające na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za weryfikację statusu sądu i spełnianie przezeń unijnych wymogów niezależności i bezstronności.

⁵¹ Pkt 122 postanowienia.

⁵² Zob. pkt 127 postanowienia.

Dyscyplinarnej za nieważne⁵³. Z tego powodu nie można przypisać tym orzeczeniom jakichkolwiek skutków prawnych, a sędziowie objęci nimi muszą zostać przywróceniu do orzekania i zrehabilitowani ze skutkiem natychmiastowym, na mocy skutku bezpośredniego art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE⁵⁴. Tymczasem rozwiązania przyjęte w kamieniach milowych wprowadziły mechanizm niedający się pogodzić z takimi konkluzjami.

W rzeczy samej, mechanizm taki został wprowadzony ustawą z 9 czerwca 2022 r.⁵⁵, która zlikwidowała Izbę Dyscyplinarną SN, a w jej miejsce utworzyła nową Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Do jej składu wyznaczono tak sędziów prawidłowo powołanych do SN przed 2018 r., jak również osoby powołane do SN z oczywistym naruszeniem prawa z rekomendacji niekonstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa, co samo w sobie nie odpowiada europejskim standardom niezależnego sądu. Ustawa przewidziała czasowe prawo sędziego, w którego sprawie dyscyplinarnej lub dotyczącej uchylecia immunitetu orzekła Izba Dyscyplinarna, do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania⁵⁶.

Brak pełnego poszanowania orzecznictwa TSUE, w ocenie skarżących organizacji, naruszył wyrażony w art. 13 ust. 2 TUE obowiązek lojalnej współpracy instytucji unijnych ze sobą, a także sam z siebie naruszył wartość państwa prawa wskazaną w art. 2 TUE⁵⁷. Co więcej, Rada miała przekroczyć swoje kompetencje poprzez, po pierwsze, uznanie, że określona w kamieniach milowych nowa procedura odwoławcza naprawi sytuację sędziów dotkniętych decyzjami Izby Dyscyplinarnej, a także, po drugie, przez upoważnienie państwa członkowskiego do przyjęcia rozwiązań niezgodnych z orzecznictwem TSUE dotyczącym Izby Dyscyplinarnej.

8.5.2. Naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej

Zarzut naruszenia przez Radę unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty), jest ściśle powiązany z zarzutem braku poszanowania orzecznictwa TSUE, i w rzeczy samej jest jego logiczną konsekwencją. Zasada skutecznej ochrony sądowej, będąca konkretyzacją wartości państwa prawa (art. 2 TUE), została jedynie ramowo uregulowana w prawie pierwotnym Unii. Jest natomiast wyjaśniana i uszczegółowiana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który realizuje traktowe zadanie zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów (art. 19 ust. 1 akapit 1 TUE). Z tego powodu, uchwalenie przez Radę w kamieniach milowych rozwiązań nieodpowiadających konkluzjom wynikającym z orzecznictwa TSUE dotyczącego interpretacji i stosowania zasady skutecznej ochrony sądowej, stanowi równoczesne naruszenie samej tej zasady.

⁵³ D. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 116.

⁵⁴ Tamże, s. 116.

⁵⁵ Ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r. poz. 1259.

⁵⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy.

⁵⁷ Zob. D. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 113–114.

8.5.3. Brak zapewnienia skutecznej kontroli wydatkowania środków unijnych

Trzeci z zarzutów sformułowanych przez organizacje sędziowskie dotyczy wynikającego z prawa Unii wymogu funkcjonowania skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej wykorzystania środków finansowych. Skarżący twierdzą, że decyzja Rady nie zawiera środków, które wystarczałyby do przywrócenia unijnego standardu skutecznej ochrony sądowej w Polsce, jednocześnie wskazują, że taka ochrona jest warunkiem koniecznym dla funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej⁵⁸.

Zarzut dotyczy zatem naruszenia tak prawa pierwotnego jak pochodnego Unii. Artykuł 325 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe za pomocą skutecznych i odstraszających środków. Natomiast zgodnie z art. 22 rozporządzenia 2021/241 ustanawiającego Instrument Odbudowy i Zwiększania Odporności, konkretyzującym postanowienie traktatowe, państwa zobowiązane są do zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywania i korygowania, a także odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych. W tym celu mają zapewnić funkcjonowanie skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej⁵⁹. Zgodnie zaś z art. 20 ust. 5 lit. e rozporządzenia, zagwarantowaniu takiej kontroli, mają służyć również kamienie milowe.

W zaskarżonej decyzji Rada sama przyznała, że warunkiem *sine qua non* funkcjonowania takiego systemu kontroli jest skuteczna ochrona sądowa⁶⁰. Aby być skuteczną, ochrona sądowa musi odpowiadać unijnym wymogom art. 19 ust. 1 akapit 2 TFUE i art. 47 Karty, zatem być realizowana przez niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione na mocy ustawy. Bez nich nie się w pełni zagwarantować skutecznego wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

Tymczasem, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z ostatnich lat, unijna zasada skutecznej ochrony sądowej jest niezgodna z polską Konstytucją, a wynikające z niej wymogi i uprawnienia mają być niestosowalne w Polsce. Najpierw w orzeczeniu P 7/20⁶¹, TK uznał środki tymczasowe udzielone przez TSUE za wydane *ultra vires*, gdy odnoszą się do ustroju, właściwości lub postępowania przez polskimi sądami, po czym, w orzeczeniu K 3/21⁶², ogłosił niekonstytucyjność samej zasady skutecznej ochrony sądowej i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, podważając jednocześnie zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Jeśli zatem, idąc za stanowiskiem polskiego sądu konstytucyjnego, zasada będąca na gruncie prawa Unii źródłem wymogów niezależności, bezstronności i prawidłowego ustanowienia sądów nie obowiązuje w Polsce, to w ogóle nie da się zagwarantować spełniania przez polskie

⁵⁸ Zob. tamże, s. 117.

⁵⁹ Art. 22 ust. 1 rozporządzenia 2021/241.

⁶⁰ Zob. akapit 45 decyzji Rady.

⁶¹ Wyrok TK z 14.07.2021 r. w sprawie P 7/20.

⁶² Wyrok TK z 7.10.2021 r. w sprawie K 3/21.

sądy wymogów z niej wynikających. Zatem bez naprawienia krajowego organu kontroli konstytucyjności prawa, w ogóle wątpliwe pozostaje zapewnienie pełnej skuteczności unijnej zasady ochrony sądowej.

Kamienie milowe i decyzja Rady w żaden sposób nie odnoszą się do działalności Trybunału Konstytucyjnego. Nie zapisano w nich żadnych obowiązków w tym zakresie, nie wyjaśniono również, w jaki sposób można zapewnić skuteczną kontrolą sądową w państwie członkowskim, którego sąd konstytucyjny uznał za niestosowalną.

Kamienie milowe pomijają również inne kluczowe dysfunkcje krajowego systemu sądowego. Nie zauważono problemów z obsadą i funkcjonowaniem Krajowej Rady Sądownictwa. W niezgodnym z prawem składzie wciąż nominuje ona kandydatów na stanowiska sędziowskie, prowadząc do zwiększania liczby wadliwych powołań sędziowskich i wadliwości orzeczeń sądowych przez nich wydawanych. Sędziowie mianowani w sposób sprzeczny z prawem również mieliby orzekać w sprawach dotyczących nadużyć i korupcji przy wydatkowaniu środków. Poza Izbą Dyscyplinarną SN, nie objęto kamieniami milowymi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz wadliwych nominacji do pozostałych izb Sądu Najwyższego. Nie da się również zapewnić skutecznej kontroli wydatkowania funduszy unijnych przy braku zagwarantowania funkcjonalnej niezależności prokuratury od organów władzy politycznej, której przejawem jest personalne połączenie urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

W konsekwencji, jeśli zatem przyjęte przez Komisję i zatwierdzone przez Radę kamienie milowe nie zapewniały pełnego przywrócenia unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, to równocześnie nie mogły też zapewnić skutecznej kontroli wydatkowania środków w ramach KPO i Instrumentu Odbudowy.

8.5.4. Naruszenie prawa lub oczywisty błąd w ocenie

Zarzut czwarty jest konstrukcyjnie powiązany z zarzutem trzecim i jest jego konsekwencją. Rada uchwalając kamienie milowe F1G–F3G dla Polski, przyjęła rozwiązania, które nie wystarczają do przywrócenia skutecznej ochrony sądowej w Polsce, a przez to nie gwarantują funkcjonowania wymaganej kontroli wewnętrznej wydatkowania funduszu i nie pozwalają na zapobieganie, wykrywanie i eliminowanie korupcji. Niemniej zgodnie z rozporządzeniem 2021/241, Rada miała obowiązek przyjęcia takich „adekwatnych ustaleń” w rozumieniu art. 19 ust. 3 tego rozporządzenia, które gwarantowałyby osiągnięcie celów antykorupcyjnych i ochrony unijnych środków finansowych. Skoro zatem Rada uchwaliła takie, a nie inne rozwiązania, i autoryzowała wypłatę środków, to znaczy, że albo naruszyła prawo, błędnie interpretując obowiązki ustanowione w rozporządzeniu oraz w art. 325 TFUE, albo popełniła oczywisty błąd w ocenie, przyjmując że zaproponowane kamienie milowe są „adekwatne” dla celów antykorupcyjnych, a system wewnętrznej kontroli wydatkowania funduszy może skutecznie i wydajnie działać mimo braku zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej.

8.5.5. Niewystarczające uzasadnienie decyzji

Organizacje sędziowskie zarzuciły Radzie, że nie przedstawiła wystarczających motywów dla zatwierdzenia wniosku Komisji, a jej uzasadnienie jest wewnętrznie sprzeczne⁶³. W ten sposób decyzja Rady miała naruszyć art. 296 akapit 2 TFUE, który wymaga by akty prawne Unii były uzasadniane, a także art. 41 ust. 2 lit. c Karty praw podstawowych, uznający obowiązek uzasadniania decyzji za element prawa do dobrej administracji. Jednocześnie miało dojść do naruszenia zasad legalności i pewności prawa, które wymagają, aby decyzje instytucji były zrozumiałe, precyzyjne i spójne.

Uzasadnienie decyzji Rady faktycznie znajduje się w jej części wstępnej oraz w częściach wprowadzających załącznika do decyzji. W odniesieniu do zakwestionowanych trzech kamieni milowych są to akapity 44–50 preambuły decyzji oraz nieco ponad dwustronicowy opis w części F załącznika. Są to raczej powierzchowne, niepogłębione uwagi, sformułowane językiem urzędowym, zawierające szereg obiegowych zwrotów i ogólnie słusznych tez. W tym zakresie, w jakim są bardziej konkretne, właściwie ograniczają się do powtórzenia treści decyzji i treści samych kamieni milowych, tak jakby zakres i rodzaj obowiązków przyjętych dla państwa członkowskiego miał się sam tłumaczyć.

Brakami w uzasadnieniu decyzji wykonawczej Rady może być selektywny wybór orzecznictwa TSUE, które Rada uwzględniła, w szczególności, zasadniczo ograniczając się tylko do wyroku C-791/19, dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, przy jednoczesnym pominięciu szeregu innych orzeczeń TSUE wskazujących na naruszenie wymogów rządów prawa w Polsce. Uzasadnienie decyzji Rady nie wyjaśnia też, dlaczego uznano wprowadzenie nowej procedury weryfikacji orzeczeń Izby Dyscyplinarnej za najbardziej właściwy środek do realizacji orzeczenia TSUE.

Brakiem mogłoby również być niewyjaśnienie, dlaczego Rada uznała, że ustanawiając kamienie milowe w zakresie praworządności, można mimo wszystko pominąć niespełnienie wymogów niezależności przez Krajową Radę Sądownictwa, przyczynę wadliwych nominacji sędziowskich i wadliwości orzeczeń wydawanych przez takich nominatów, wadliwość całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, czy też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego znoszące unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej oraz podważające zasadę pierwszeństwa prawa Unii.

8.6. Wpływ zmiany sytuacji w Polsce na losy skargi

W kontekście aktualnej sytuacji i zmiany politycznej w Polsce, będącej rezultatem wyborów parlamentarnych 15 października 2023 r., pojawia się kwestia ich znaczenia dla skargi organizacji sędziowskich. Nowa większość rządowa rozpoczęła

⁶³ Por. Đ. Sessa, F. Marques, J. Morijn, *The Action Brought...*, s. 113.

proces odwracania niezgodnych z prawem zmian i odbudowy standardów rządów prawa. Zmiany już są znaczące, choć nie wszystkie niezbędne reformy mogą zostać przeprowadzone, jeśli Prezydent RP, możliwe że do końca swojej kadencji w 2025 r., będzie blokował te wymagające ustawy. Czy zatem zachodzące zmiany te mają wpływ na toczącą się w Sądzie sprawę?

Ta kwestia staje się tym bardziej zasadna, skoro niedawno ogłoszono decyzję Komisji o odblokowaniu środków dla Polski z KPO. Uczyniono tak, chociaż można mieć uzasadnione wątpliwości, czy rzeczywiście zobowiązania nałożone na Polskę – nawet w tym ograniczonym zakresie zawartym w kamieniach milowych – zostały w pełni zrealizowane. Na marginesie można zauważyć, że już wcześniej, za czasów poprzedniej rządzącej większości, poważne wątpliwości co do zgodności z wymogami unijnymi budziły zmiany ustawowe, które motywowano wykonaniem kamieni milowych. W szczególności idzie o likwidację w 2022 r. Izby Dyscyplinarnej SN i zastąpienie jej Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Nowa izba SN została jednak w części obsadzona osobami wadliwie powołanymi na stanowiska sędziów SN. Zatem nadal nie można uznać, że ten organ, który wciąż działa, odpowiada unijnym wymogom skutecznej ochrony sądowej.

Faktyczne uwolnienie środków z KPO może sprawić, że skarga mogłaby się okazać bezprzedmiotowa, bo środki już będą wypłacane, mimo braku spełnienia wszystkich wymogów prawa Unii. Organizacje sędziowskie nie zdecydowały się na złożenie wniosku o środki tymczasowe, w celu zablokowania wypłaty funduszy, choć formalnie mogłyby taką próbę podjąć.

Organizacje sędziowskie nie zdecydowały się też na wycofanie skargi, zapewne uznając, że sprawa dotyczy standardów unijnych jako takich, a nie tylko samej Polski. I istotnie, problem zgłoszony nie dotyczy tylko jednego państwa członkowskiego, czego dowodzi ogłoszony w Parlamencie Europejskim zamiar pozwania Komisji za odmrożenie 10,2 miliarda euro środków unijnych dla Węgier⁶⁴. Niemniej przywrócenie do orzekania wszystkich sędziów zawieszonych w następstwie decyzji Izby Dyscyplinarnej, a także „rozbrajanie” jeszcze trwających postępowań wyjaśniających lub dyscyplinarnych⁶⁵, osłabia legitymację organizacji sędziowskich w sprawie skargi, ponieważ ogranicza interes prawny sędziów w sprawie, zaś trwanie stanu zawieszenia sędziów, czy ich niepewność co do losów postępowań przed organem niespełniającym unijnych wymogów, była zasadniczą przesłanką jej wniesienia.

⁶⁴ Zob. J.H. Vela, C. Chiappa, *Brussels vs. Brussels: EU Parliament to sue Commission over Hungary cash*, Politico, 12.03.2024, <https://www.politico.eu/article/parliament-sues-commission-over-unfreezing-of-hungary-funds/> (dostęp 20.03.2024); P. Pacuła, *Parlament Europejski pozywa Komisję Europejską za uwolnienie funduszy dla Węgier*, Oko.press, 18.03.2024, <https://oko.press/parlament-europejski-pozywa-komisje-europejska> (dostęp 20.03.2024).

⁶⁵ Choćby poprzez przejmowanie ich przez specjalnych rzeczników dyscyplinarnych Ministra Sprawiedliwości, co wyłącza właściwość dotychczasowych rzeczników dyscyplinarnych, wskazanych przez poprzednią większość rządzącą.

8.7. Uwagi końcowe

Sędziowie krajowi są sędziami europejskimi i rozciąga się na nich ochrona niezawisłości wynikająca z unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej, już wtedy, gdy – zgodnie z wyrokiem w sprawie sędziów portugalskich – choćby potencjalnie mogą orzekać w sprawach objętych prawem Unii⁶⁶. Wymogi ochrony sądowej mają zastosowanie horyzontalne, obejmują całość prawa unijnego, łącznie z takimi instrumentami jak ten na rzecz odbudowy po pandemii. Wiążą też nie tylko państwa członkowskie, ale i instytucje unijne, które muszą być przez nie brane pod uwagę i zapewniane także w aktach przez nie przyjmowanych.

Skarga stowarzyszeń sędziowskich jest bezprecedensowa, gdyż po raz pierwszy europejskie organizacje sędziów odwołały się do trybu skargi na nieważność aktu Unii, by chronić niezawisłość sędziowską oraz skuteczność orzecznictwa samego TSUE. Ich inicjatywę przenika podstawowy zarzut, że instytucje Unii, Komisja i Rada, dla osiągnięcia politycznego kompromisu z państwem członkowskim, zlekceważyły istotne wymogi unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej oraz konkluzje orzecznictwa TSUE. Czyniąc to, same naruszyły prawo Unii i podważyły pełną skuteczność orzeczeń TSUE.

Rozpoznając połączone sprawy, Sąd UE w pierwszym rzędzie będzie oceniał dopuszczalność skarg, tj. będzie musiał orzec o tym, czy organizacje sędziowskie są uprawnione do zainicjowania kontroli legalności aktu instytucji Unii. Skargi oparte są na założeniu, że sędziom na gruncie prawa Unii przysługuje prawo podmiotowe do ochrony własnej niezawisłości, a w jego wykonywaniu uprawnieni są do ochrony prawnej, w tym także wnosząc skargi na podstawie art. 263 TFUE, tym bardziej, gdy prawo krajowe nie oferuje im żadnej skutecznej drogi prawnej dla wyegzekwowania pełnej gwarancji niezawisłości. Co więcej, do złożenia takiej skargi uprawnione są też organizacje sędziowskie skupiające i reprezentujące sędziów objętych gwarancją unijną, w tym także tych, których bezpośrednio dotknęły decyzje organów krajowych ingerujące w ich niezawisłość. Czy to wystarczy do uznania, że decyzja Rady o akceptacji KPO dotyczyła organizacji sędziowskich „bezpośrednio” i „indywidualnie”. Czy dla oceny Sądu będzie miało znaczenie to, że skargi te można traktować jako wyraz paneuropejskiej solidarności sędziowskiej i wyciągnięcie pomocnej dłoni do samego TSUE, upominając się o pełne przestrzeganie jego orzecznictwa oraz wartości państwa prawa jako fundamentu unijnego porządku prawnego i element tożsamości Unii.

Połączone skargi organizacji sędziowskich wskazały na zasadnicze braki rozwiązania wypracowanego przez Komisję i zatwierdzonego przez Radę. Kamienie milowe mają znacznie ograniczony zakres. Miały odwrócić niezgodne z prawem Unii rozwiązania krajowe, nie zapewniły jednak adekwatnej realizacji wymogów niezależności sędziowskiej, odpowiadającej konkluzjom orzecznictwem TSUE. Z pomi-

⁶⁶ Wyrok TSUE z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, pkt 40.

nięciem zasady pierwszeństwa prawa Unii oraz bezpośredniego skutku art. 19 ust. 1 akapit 2 TFUE, faktycznie uznano skuteczność prawną orzeczeń Izby Dyscyplinarnej i wymagano od sędziów, których zawiesiła lub którym uchyliła immunitet, podjęcia nowych środków prawnych dla odwrócenia niekorzystnych dla nich skutków, w postępowaniu, które mogło trwać około roku.

Co więcej, zobowiązania nałożone na Polskę pominęły kluczowe problemy regresu rządów prawa i niezależności sądów. Pominęto Krajową Radę Sądownictwa, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz wadliwe nominacje do Sądu Najwyższego także do innych jego izb. Pominęto także Trybunał Konstytucyjny, wadliwie obsadzony i arbitralnie orzekający o niezgodności unijnych standardów skutecznej ochrony sądowej z Konstytucją, i derogujący zasadę pierwszeństwa prawa Unii.

Co by się jednak mogło zdarzyć, gdyby uznając dopuszczalność skargi organizacji sędziowskich i przyjmując argumenty o naruszeniu prawa Unii zakresem i treścią kamieni milowych, Sąd stwierdził nieważność decyzji wykonawczej Rady. Idzie o nieważność całej decyzji, bo ze względu na ich strukturalne znaczenie dla mechanizmu przekazywania funduszy, nie da się trzech zakwestionowanych kamieni milowych oddzielić od reszty decyzji i punktowo unieważnić. Zapewne Polska odwołałaby się do Trybunału Sprawiedliwości. Gdyby zatem i Trybunał podzielił zdanie o wadliwości decyzji Rady i ostatecznie orzekł o jej nieważności, usunięta z obrotu prawnego zostałyby podstawa prawna wypłacania państwu członkowskiemu środków w ramach Instrumentu Odbudowy.

Upływ czasu i znikający horyzont przekazania i wydatkowania wielomiliardowych funduszy uniemożliwiłby teoretyczną możliwość powtórzenia procedury, przyjęcia nowego KPO, nowej oceny Komisji i nowej decyzji Rady. Tym bardziej, gdyby środki zostały już spożytkowane i zrealizowano projekty, na które je przeznaczono. Można rozważyć, czy uwzględniając konsekwencje finansowe wyroku stwierdzającego nieważność decyzji Rady dla państwa członkowskiego, organy sądowe Unii, nie zdecydowałyby się na ograniczenie skutków prawnych wyroku, akceptując stan faktyczny istniejący w chwili orzekania. Taki właśnie wyrok, wyrok „co do zasady”, wciąż miałby ogromny walor, ponieważ problemy, które podniosły organizacje sędziowskie są rzeczywiste, a mają doniosłe znaczenie dla funkcjonowania całej Unii, skuteczności jej prawa i wynikających z niego zobowiązań.

Suplement

10 czerwca 2024

Już po oddaniu tekstu do składu, skarga organizacji sędziowskich została odrzucona. W postanowieniu z 4 czerwca 2024 r. Sąd UE, w składzie wielkiej izby, odrzucił skargę jako niedopuszczalną, przyjmując brak bezpośredniego oddziaływania zaskarżonego aktu na skarżące organizacje i ich członków¹. Niniejszy suplement dołączony został do pierwotnego tekstu, aby odnotować rozstrzygnięcie Sądu i dodać kilka wstępnych refleksji.

Po pierwsze, przyjmując postanowienie, Sąd odwrócił wcześniej przyjętą ścieżkę, w której izba już połączyła do wydania wyroku rozpatrzenie tak kwestii dopuszczalności jak meritum skargi. W miejsce łącznego wyroku Sąd wydał jedynie postanowienie o niedopuszczalności. Policzyć należy, że nastąpiło to niemal dwa lata po wniesieniu skargi, co jest zaskakująco długim okresem na podjęcie samej decyzji o niedopuszczalności sprawy, oczywiście – jak usiłuje przekonać Sąd – w świetle kryteriów *Plaumann*.

Po drugie, Sąd przyjął bardzo wąską percepcję znaczenia kamieni milowych – ograniczając ją do procesu uwalniania środków finansowych w ramach Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności] (pkt. 72 i 87 postanowienia), a umniejszając, czy *de facto* wręcz pomijając ich rolę dla ochrony rządów prawa, mimo formalnego jej zadeklarowania (zob. pkt 77 i nast. oraz pkt 117). Podejście Sądu pozostaje niespójne, w ramach unijnego porządku prawnego, z uzasadnieniem uchwalenia mechanizmu warunkowości wypłat funduszy unijnych, przyjętego właśnie na rzecz ochrony wartości rządów prawa (zob. rozporządzenie 2020/2092).

Po trzecie, niespójne wydają się uwagi Sądu odnoszące się do pełnej skuteczności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w sprawach kryzysu rządów prawa. Z jednej strony Sąd potwierdził obowiązek Polski jak najszybszego (*‘as soon as possible’*) usunięcia uchybień stwierdzonych przez Trybunał (pkt. 118). Niemniej, z drugiej strony, w odniesieniu do sytuacji, gdy usunięcie uchybień nie nastąpiło, Sąd ograniczył się do wskazania, jedynie że „Komisja jest zobowiązana podjąć działania, w celu przyczynienia się do zapewnienia przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wymogów skutecznej ochrony sądowej” (pkt 118). Jednocześnie całkowicie pominął w tym rolę, jaką mogły pełnić kamienie milowe. Innymi słowy, Komisja powinna podjąć działania, ale to że nie podjęła takich skutecznych działań na gruncie Instrumentu Odbudowy, okazało się nie być problemem.

Postanowienie Sądu nie jest prawomocne. Organizacjom sędziowskim przysługuje prawo zaskarżenia go do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy i dziesięciu dni. Można wyrazić nadzieję, że do tego dojdzie, i sprawa zostanie ponownie rozpatrzona w unijnej drugiej instancji.

¹ T-530 do 533/22 *Medel i inni przeciw Radzie*, postanowienie Sądu z 4 czerwca 2024 r. ECLI:EU:T:2024:363 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286821&doclang=PL> (dostęp: 11.06.2024).

Skarga wniesiona w dniu 28 sierpnia 2022 r.
– Medel/Rada
(Sprawa T-530/22)

Język postępowania: angielski

Strony

Strona skarżąca: Europejskie stowarzyszenie zawodowe sędziów i prokuratorów (Medel) (Strasburg, Francja) (przedstawiciele: C. Zatschler, senior counsel, E. Egan McGrath, barrister at law, A. Bateman i M. Delargy, solicitors)

Strona pozwana: Rada Unii Europejskiej

Żądania

Strona skarżąca wnosi do Sądu:

stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Rady z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski; oraz

nakazanie Radzie pokrycia jej własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez stronę skarżącą.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi pięć zarzutów.

Zarzut pierwszy dotyczący nieposzanowania przez Radę do orzecznictwa Trybunału wpływającego z wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), postanowienia z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277); a także naruszenia art. 2 i art. 13 ust. 2 TUE.

Ponadto w ramach tego zarzutu strona skarżąca podnosi, że Rada przekroczyła swoje uprawnienia w zakresie, w jakim zamierzała ustalić, w jaki sposób Polska powinna zastosować się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w Polsce (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”).

Zarzut drugi dotyczący tego, że Rada naruszyła artykuły 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), zgodnie z ich wiążącą wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.

Na poparcie tego zarzutu strona skarżąca podnosi, że kamienie milowe, na których opiera się zaskarżona decyzja, naruszają artykuły 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ:

nadają decyzjom Izby Dyscyplinarnej skutki prawne, zamiast uznać je za nieważne, nakładają na sędziów dotkniętych bezprawnymi orzeczeniami Izby Dyscyplinarnej dodatkowe obciążenia proceduralne, wprowadzają niejasność i opóźnienia, gdyż zobowiązują ich do zainicjowania nowego postępowania przed nowo utworzoną izbą Sądu Najwyższego; oraz nie przewidują nawet, że sędziowie ci zostaną, przynajmniej tymczasowo, przywróceniu do orzekania w oczekiwaniu na wynik ewentualnego ponownego rozpoznania ich sprawy.

Zarzut trzeci dotyczący tego, że kamienie milowe F1G, F2G i F3G przewidziane w zaskarżonej decyzji są niewystarczające do przywrócenia skutecznej ochrony sądowej w Polsce, co stanowi warunek wstępny funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. Zaskarżona decyzja narusza zatem art. 20 ust. 5 lit. e) i art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17; sprostowanie Dz.U. 2021, L 410, s. 197) oraz art. 325 TFUE, które wymagają funkcjonowania skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej.

Zarzut czwarty dotyczący tego, że Rada naruszyła prawo lub popełniła oczywiste błędy w ocenie przy stosowaniu art. 19 ust. 3 rozporządzenia 2021/241, zatwierdzając kamienie milowe jako „adekwatne ustalenia” pozwalające na zapobieganie korupcji w Polsce, a także jej wykrywanie i eliminowanie.

Zarzut piąty dotyczący tego, że Rada nie uzasadniła odpowiednio zaskarżonej decyzji, przez co naruszyła art. 296 TFUE, art. 41 karty praw podstawowych oraz zasady prawa Unii.

Skarga wniesiona w dniu 27 lutego 2023 r.
– Medel i in./Komisja
(Sprawa T-116/23)

Język postępowania: angielski

Strony

Strona skarżąca: Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) (Strasburg, Francja), International Association of Judges (Rzym, Włochy), Association of European Administrative Judges (Trewir, Niemcy), Stichting Rechters voor Rechters (Haga, Niderlandy) (przedstawiciele: C. Zatschler, SC, E. Egan McGrath, barrister at law, A. Bateman I M. Delargy, solicitors)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Strona skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności umowy w sprawie finansowania zawartej między Komisją a Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 i datowanej na dzień 24 sierpnia 2022 r.;

stwierdzenie nieważności umowy pożyczki zawartej między Komisją a Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia 2021/241 i datowanej na dzień 24 sierpnia 2022 r.; oraz nakazanie Komisji pokrycia własnych kosztów i kosztów strony skarżącej.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi sześć zarzutów.

Zarzut pierwszy, w którym strona skarżąca podnosi, że decyzja wykonawcza Rady z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (zwana dalej „decyzją wykonawczą Rady”), na podstawie której Komisja zawarła wyżej wymienione umowy w sprawie finansowania i pożyczki (zwane dalej „spornymi umowami w sprawie finansowania i pożyczki”), jest nieważna z tego powodu, że Rada nie poszanowała orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wpływającego w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) oraz postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593) i naruszyła art. 2 i art. 13 ust. 2 TUE.

Strona skarżąca podnosi ponadto w ramach tego zarzutu, że Rada przekroczyła swoje kompetencje w zakresie, w jakim dążyła do określenia, w jaki sposób Polska powinna zastosować się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”).

Zarzut drugi, w którym strona skarżąca podnosi, że decyzja wykonawcza Rady jest nieważna z powodu naruszenia przez Radę art. 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), zgodnie z ich wiążącą wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.

Na poparcie tego zarzutu strona skarżąca podnosi, że kamienie milowe, na których opiera się decyzja wykonawcza Rady, naruszają art. 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 karty, ponieważ: nadają orzeczeniom Izby Dyscyplinarnej skutki prawne, zamiast uznać je za nieważne,

nakładają na sędziów dotkniętych bezprawnymi orzeczeniami Izby Dyscyplinarnej dodatkowe obciążenia proceduralne, wprowadzają niejasność i opóźnienia, gdyż zobowiązują ich do zainicjowania nowego postępowania przed nowo utworzoną izbą Sądu Najwyższego w celu odzyskania dobrego imienia; oraz

nie przewidują nawet, że sędziowie ci zostaną, przynajmniej tymczasowo, przywróceniu do orzekania w oczekiwaniu na wynik ewentualnego ponownego rozpoznania ich sprawy.

Zarzut trzeci, w którym strona skarżąca podnosi, że decyzja wykonawcza Rady jest nieważna, ponieważ kamienie milowe FIG, F2G i F3G przewidziane w decyzji wykonawczej Rady są niewystarczające do przywrócenia skutecznej ochrony sądowej w Polsce, która jest warunkiem wstępnym funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. Strona skarżąca twierdzi, że decyzja wykonawcza Rady narusza w związku z tym art. 20 ust. 5 lit. e) i art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17; sprostowanie Dz.U. 2021, L 410, s. 197), a także art. 325 TFUE, które wymagają skutecznych i skutecznych kontroli wewnętrznych.

Zarzut czwarty, w którym strona skarżąca podnosi, że decyzja wykonawcza Rady jest nieważna, ponieważ Rada naruszyła prawo lub popełniła oczywiste błędy w ocenie przy stosowaniu art. 19 ust. 3 rozporządzenia (WE) 2021/241, zatwierdzając kamienie milowe jako „adekwatne ustalenia” pozwalające na zapobieganie korupcji w Polsce, a także jej wykrywanie i eliminowanie.

Zarzut piąty, w którym strona skarżąca podnosi, że decyzja wykonawcza Rady jest nieważna, ponieważ Rada nie uzasadniła odpowiednio zaskarżonej decyzji, przez co naruszyła art. 296 TFUE, art. 41 karty praw podstawowych oraz zasady prawa Unii.

Zarzut szósty dotyczący tego, że zawarte przez Komisję sporne umowy w sprawie finansowania i pożyczki wykraczają poza uprawnienia przyznane Komisji na mocy decyzji wykonawczej Rady i rozporządzenia (UE) 2021/241, a tym samym naruszają prawo Unii, ponieważ art. 6 ust. 5 i art. 18 ust. 1 umowy w sprawie finansowania oraz art. 7 ust. 5 i art. 28 ust. 1 umowy pożyczki przewidują możliwość wypłaty finansowania nawet bez poszanowania kamieni milowych w dziedzinie praworządności FIG, F2G i F3G, przewidzianych w decyzji wykonawczej Rady.

Rozdział 9

Egzekwowanie kar finansowych związanych z niewykonaniem środków tymczasowych zarządzanych w postępowaniach przed TSUE – perspektywa Polski

9.1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie dotyczy prawnych aspektów egzekwowania kar finansowych nałożonych przez TSUE w związku z odmową wykonania przez polskie władze środków tymczasowych. Celem środków tymczasowych przewidzianych w art. 279 TFUE jest zabezpieczenie interesów stron postępowania przed powstaniem nieodwracalnej szkody oraz zapewnienie pełnej efektywności rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy. Trybunał, dokonując teleologicznej wykładni art. 279 TFUE, przewidział możliwość nałożenia okresowej kary pieniężnej na stronę postępowania, która nie stosuje się do postanowień zabezpieczających. Wzmocnienie skuteczności postanowień tymczasowych okazało się dotychczas konieczne w trzech postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego, przy czym wszystkie z tych spraw dotyczyły Polski. Po raz pierwszy Trybunał przesądził o możliwości zastosowania okresowej kary pieniężnej wobec państwa członkowskiego nierespektującego postanowienia tymczasowego w sprawie *Komisja p. Polsce* dotyczącej Puszczy Białowieskiej¹. Trybunał uznał, że adekwatną karą mającą skłonić Polskę do zaprzestania wycinki Puszczy Białowieskiej będzie zapłata kwoty 100 000 euro dziennie². Rozstrzygnięcie Trybunału odniosło zamierzony skutek, gdyż Polska w krótkim czasie zaprzestała dewastacji Puszczy Białowieskiej, a Komisja nie wniosła o zastosowanie kar finansowych. Po raz drugi kara pieniężna okazała się konieczna w sprawie *Czechy p. Polsce* dotyczącej negatywnego oddziaływania na środowisko kopalni węgla brunatnego Turów³. Wiceprezes Trybunału nałożyła na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 500 000 euro dziennie do czasu wykonania postanowienia tymczasowego dotyczącego wstrzymania wydobycia w kopalni Turów⁴. Po raz trzeci kara pieniężna znalazła zastosowanie w sprawie *Komisja p. Polsce* dotyczącej tzw.

¹ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27.07.2021 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja p. Polsce*, EU:C:2017:622.

² Postanowienie TSUE z 20.11.2017 r. w sprawie C-441/17 R *Komisja p. Polsce*, EU:C:2017:877.

³ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 21.05.2021 r. w sprawie C-121/21 R *Czechy p. Polsce*, EU:C:2021:420.

⁴ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 20.09.2021 r. w sprawie C-121/21 R *Czechy p. Polsce*, EU:C:2021:752.

„ustawy kagańcowej” oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁵. Wiceprezes Trybunału nałożył karę w wysokości 1 000 000 euro dziennie do czasu wykonania przez Polskę postanowienia tymczasowego w sprawie zawieszenia stosowania przepisów będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej oraz wstrzymania wykonalności uchwał tej izby⁶. Po półtora roku kara ta została obniżona do kwoty 500 000 euro dziennie, gdyż Polska przyjmując zmiany legislacyjne polegające na zniesieniu Izby Dyscyplinarnej częściowo wykonała postanowienie tymczasowe⁷.

Wobec braku dobrowolnej zapłaty przez Polskę kar pieniężnych, Komisja wykorzystwała procedurę odzyskiwania należności i dokonała potrącenia naliczonych kar z przysługujących Polsce płatności. Kwota potrąconych należności wraz z odsetkami wyniosła prawie 2,8 mld złotych. O ile Komisja dokonywała już potrąceń wymagalnych wierzytelności na rzecz budżetu Unii⁸, w tym wobec państw członkowskich⁹, to nie dotyczyły one egzekwowania nałożonych przez Trybunał kar pieniężnych z tytułu naruszenia przez państwo członkowskie prawa unijnego. Polska zakwestionowała decyzje Komisji dotyczące potrącenia kar pieniężnych wszczynając przed Sądem Unii pięć postępowań dotyczących stwierdzenia nieważności aktów Komisji. Jednocześnie polski Trybunał Konstytucyjny w ramach spraw zainicjowanych dla doraźnych celów politycznych przez Izbę Dyscyplinarną i Prokuratora Generalnego, wydał rozstrzygnięcia dotyczące niezgodności art. 279 TFUE z Konstytucją.

9.2. Procedura dotycząca egzekwowania okresowych kar pieniężnych nałożonych na Polskę

Przepisy dotyczące ustalania i egzekwowania należności przysługujących Unii zostały przewidziane w rozporządzeniu 2018/1046 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii¹⁰ (dalej: rozporządzenie finansowe). W przypadku kar finansowych nakładanych przez Trybunał Sprawiedliwości istotne są przepisy zawarte w rozdziale 6 rozporządzenia finansowego, które dotyczą operacji po stronie dochodów, tj. „Ustalanie należności” (art. 98–art. 99), „Upoważnienie do odzyskania środków” (art. 100) oraz „Odzyskiwanie środków” (art. 101–art. 109). W celu ustalenia należności właściwy urzędnik zatwierdzający (*authorising officer*) sprawdza istnienie długu, określa lub sprawdza stan faktyczny i kwotę długu oraz

⁵ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 14.07.2021 r. w sprawie C-204/21 R *Komisja p. Polsce*, EU:C:2021:593.

⁶ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27.10.2021 r. w sprawie C-204/21 R *Komisja p. Polsce*, EU:C:2021:878.

⁷ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 21.04.2023 r. w sprawie C-204/21 R-RAP *Polska p. Komisji*, EU:C:2023:334.

⁸ Wyrok Sądu z 6.10.2015 r. w sprawie T-216/12 *Technion – Israel Institute of Technology i in. p. Komisji*, EU:T:2015:746.

⁹ Wyrok Sądu z 15.04.2011 r. w sprawie T-465/08 *Czechy p. Komisji*, EU:T:2011:186.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193, s. 1, ze zm.).

sprawdza warunki, zgodnie z którymi dług jest wymagalny. Należności uznane za pewne, o określonej wartości i wymagalne, są ustalane nakazem odzyskania środków (*recovery order*), w którym właściwy urzędnik zatwierdzający poleca księgowemu (*accounting officer*) odzyskać należność. Następnie wystawiana jest nota debetowa (*debit note*), którą przesyła się dłużnikowi. Nakaz odzyskania środków i notę debetową sporządza właściwy urzędnik zatwierdzający (art. 98). W przypadku braku dobrowolnej zapłaty w terminie określonym w nocie debetowej, księgowy odzyskuje kwoty należne budżetowi poprzez ich potrącenie (art. 101 ust. 1). Potrącenia dokonuje się, gdy dłużnik posiada roszczenie względem Unii, które to roszczenie jest pewne, opiewa na określoną kwotę i jest należne, a także odnosi się do sumy określonej w zleceniu płatniczym (art. 102). Potrącenie ma taki sam skutek jak płatność, zapewniając Unii spłatę kwoty zadłużenia, w stosownych przypadkach wraz z należnymi odsetkami.

W postanowieniach tymczasowych dotyczących kopalni Turów oraz Izby Dyscyplinarnej Polska została zobowiązana do zapłaty okresowej kary pieniężnej na rzecz Komisji. Instytucją uprawnioną do określenia kwoty wierzytelności, jej dochodzenia, w tym w drodze potrącenia, oraz ustalenia daty wykonania zobowiązania wynikającego z postanowienia tymczasowego przez państwo członkowskie, jest Komisja. Szczegółowe zasady dotyczące dochodzenia należności zostały ustalone w decyzji Komisji z 3.08.2018 r. w sprawie przepisów procedury wewnętrznej dotyczących odzyskiwania należności wynikających z zarządzania bezpośredniego oraz odzyskiwania grzywien, kwot ryczałtowych i kar pieniężnych na podstawie Traktatów¹¹. W rozdziale 2 określono procedurę odzyskiwania ryczałtów i okresowych kar pieniężnych nałożonych przez TSUE na podstawie art. 260 i 279 TFUE. Jeżeli wyrok lub postanowienie TSUE nakłada na państwo członkowskie okresową karę pieniężną, urzędnik zatwierdzający ustala należność i przygotowuje wezwanie do zapłaty (*letter requesting payment*) (art. 27 (2)). Dyrektor generalny w porozumieniu z księgowym i Służbą Prawną wysyła pismo z wnioskiem o płatność do stałego przedstawicielstwa państwa członkowskiego przy Unii Europejskiej z potwierdzeniem doręczenia. O ile wyrok Trybunału Sprawiedliwości nie wyznacza konkretnego terminu płatności, państwo członkowskie jest wzywane do zapłaty w terminie, który ustala się na 45 dni kalendarzowych od otrzymania wezwania do zapłaty (art. 28). Jeżeli państwo członkowskie, nie dokonało płatności w terminie określonym w wezwaniu do zapłaty, księgowy niezwłocznie wysyła pismo ostrzegawcze (*letter of formal notice*), w którym zwraca się o zapłatę należnej kwoty w ciągu 15 dni kalendarzowych, powiększonej o odsetki za opóźnienie. Jeżeli po upływie 15 dni płatność nadal nie zostanie dokonana, księgowy dokonuje windykacji kwoty poprzez potrącenie, po uprzednim poinformowaniu urzędnika zatwierdzającego i umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag (art. 29). Całkowita kwota ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej nałożonej przez Trybunał Sprawiedliwości, wraz z odsetkami, jest odliczana od płatności należnych państwu członkowskiemu (art. 31).

¹¹ Commission Decision of 3 August 2018 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties C(2018) 5119 final (niedostępny w języku polskim).

Z informacji uzyskanych z Komisji Europejskiej na podstawie przepisów rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹² wynika, że Komisja wystosowała do Polski 16 pism dotyczących potrącenia należności z tytułu okresowych kar pieniężnych (*offsetting letters*), w tym:

- 5 pism dotyczących potrącenia 5 naliczonych okresowych kar pieniężnych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-121/21 R *Czechy p. Polsce* za okres od 20 września 2021 r. do 3 lutego 2022 r. wraz z odsetkami łącznie w kwocie 68 591 910,95 euro¹³,
- 11 pism dotyczących potrącenia 17 naliczonych okresowych kar pieniężnych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-204/21 R *Komisja p. Polsce* za okres od 3 listopada 2021 r. do dnia 4 czerwca 2023 r., wraz z odsetkami łącznie w kwocie 557 712 678,09 euro¹⁴.

Szczegółowe określenie powyższych pism Komisji dotyczących potrącenia kar pieniężnych jest istotne ze względu na fakt, że Polska zakwestionowała 11 z nich w trybie skargi na nieważność. Każde z pism o potrąceniu kar pieniężnych (*offsetting letter*) zawierało następujące załączniki: wezwanie do zapłaty dziennych kar pieniężnych (*letter requesting payment*), pismo ostrzegawcze (*letter of formal notice*), kalkulację potrącenia (*offsetting calculation*) oraz kalkulację odsetek (*interest calculation*).

Korespondencja Komisji Europejskiej kierowana do Polski dotycząca wykonania środków tymczasowych w sprawie Izby Dyscyplinarnej oraz kopalni Turów oraz egzekwowania kar finansowych związanych z niewykonaniem tych środków przedstawiała się następująco:

W pierwszej kolejności Dyrektor Generalna Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (JUST) zwracała się pisemnie do władz polskich o pilne dostarczenie Komisji informacji na temat środków, przy pomocy których Rzeczpospolita Polska ma zamiar w pełni zastosować się do postanowienia tymczasowego oraz o ramach czasowych, w jakich środki te zostaną zastosowane. Następnie informowała, że w przypadku braku dostarczenia żądanych informacji, Komisja będzie wysyłała regularne wezwania do zapłaty obejmujące okres od dnia doręczenia postanowienia tymczasowego aż do chwili, w której Rzeczpospolita Polska wypełni zobowiązania wynikające z tego postanowienia lub do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

Po ustaleniu, że polskie władze nie przedstawiły żądanych informacji co do wykonania środków tymczasowych, Dyrektor Generalna przesyłała do Stałego Przedstawiciela

¹² Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, 31.05.2001, s. 43).

¹³ Pismo z 7.02.2022 r. (Ares(2022)874731); pismo z 8.02.2022 r. (Ares(2022)908846); pismo z 16.03.2022 r. (Ares(2022)1928276), pismo z 31.03.2022 r. (Ares(2022)2390999) oraz pismo z 16.05.2022 r. (Ares(2022)3683073).

¹⁴ Pismo z 24.03.2022 r. (Ares(2022)2147810), pismo z 29.04.2022 r. (Ares(2022)3313639), pismo z 6.07.2022 r. (Ares(2022)4908560), pismo z 8.08.2022 r. (Ares(2022)5623654), pismo z 8.08.2022 r. (Ares(2022)6208837), pismo z 12.10.2022 r. (Ares(2022)7041596), pismo z 23.11.2022 r. (Ares(2022)8087579), pismo z 13.01.2023 r. (Ares(2023)240070), pismo z 4.08.2023 r. (Ares(2023)5406067), pismo z 4.08.2023 r. (Ares(2023)5406240), pismo z 9.08.2023 r. (Ares(2023)5501878).

Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli wezwanie do zapłaty dziennych kar pieniężnych. Wezwanie do zapłaty obejmowało żądanie wpłacenia przez rząd polski wskazanej w piśmie kwoty, obejmującej dzienne kary pieniężne naliczone za dany okres w terminie 45 dni kalendarzowych od daty doręczenia pisma na rachunek bankowy prowadzony w imieniu Komisji Europejskiej. Wezwanie zawierało również informację, że niedotrzymanie terminu płatności będzie skutkowało naliczeniem odsetek za opóźnienie zgodnie z art. 99 ust. 4 lit. b) rozporządzenia finansowego oraz potrąceniem wszelkich należnych kwot wraz z odsetkami przez księgowego Komisji na podstawie art. 101 ust. 1 i art. 102 rozporządzenia finansowego.

Po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w wezwaniu do zapłaty, księgowy z Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (BUDG) przesyłał pismo ostrzegawcze, w którym zwracał się o zapłatę przez Polskę należnej kwoty wraz z odsetkami w terminie 15 dni kalendarzowych od doręczenia pisma. Informował również, że w przypadku niedokonania płatności w wyznaczonym terminie Komisja odzyska zaległą kwotę poprzez potrącenie na podstawie art. 101 ust. 1 i 102 rozporządzenia finansowego.

Po ustaleniu, że Polska nie zapłaciła kary pieniężnej w terminie określonym w piśmie ostrzegawczym księgowy z Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (BUDG) przesyłał pismo o potrąceniu kar pieniężnych, w którym dokonywał potrącenia należnej kwoty z wierzytelności przysługującej Polsce wobec Unii z tytułu funduszy unijnych. Do pisma dołączał kalkulację odsetek oraz kalkulację potrącenia należnej kwoty wraz z odsetkami za opóźnienie, wskazując pozostałą kwotę należną do wypłaty przez Komisję.

Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Finansów w trybie dostępu do informacji publicznej, Komisja Europejska dokonała potrącenia następujących kwot:

- 1) z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanym 20.09.2021 r. w sprawie C-121/21 R, *Czechy p. Polsce* w kwocie 68 591 910,95 euro z tego:
 - w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER) w kwocie 15 030 205,47 euro,
 - ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 w kwocie 15 007 191,78 euro,
 - w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kwotach 15 037 397,26 euro oraz 8 517 116,44 euro,
 - w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC) w kwocie 15 000 000,00 euro;
- 2) z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanym 27.10.2021 r. w sprawie C-204/21 R, *Komisja p. Polsce* w kwocie 557 712 678,09 euro, z tego:
 - w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020 (POIR) w kwotach 69 066 164,38 euro, 63 240 205,48 euro oraz 30 083 424,66 euro,
 - w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER) w kwotach 42 064 438,36 euro oraz 64 036 821,92 euro,
 - w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kwotach 30 063 287,67 euro, 33 126 575,34 euro, 60 270 027,40 euro oraz 73 655 198,63 euro,

- w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC) w kwocie: 33 044 301,37 euro,
- w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 (POIŚ) w kwocie 59 062 232,88 euro.

Kwota potrąconych przez Komisję kar pieniężnych wraz z należnymi odsetkami w wysokości 3,5% w stosunku rocznym wyniosła prawie 2,8 mld złotych.

9.3. Skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Polskę przeciwko aktom Komisji dotyczącym potrącenia kar finansowych

Polska wniosła pięć skarg o stwierdzenie nieważności aktów Komisji dotyczących potrącenia okresowych kar pieniężnych naliczonych z powodu niewykonania środków tymczasowych zarządzonych w sprawie kopalni Turów oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Każde z pism Komisji o potrąceniu kar pieniężnych (*offsetting letter*) zawierało pouczenie o przysługujących „środkach odwoławczych od decyzji polegających na wszczęciu postępowania przed Sądem Unii na warunkach określonych w art. 263 TFUE”. W trybie skargi na nieważność TSUE może kontrolować legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, skarga przewidziana w art. 263 TFUE przysługuje w odniesieniu do wszystkich aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych, niezależnie od ich charakteru i formy¹⁵. Należy zatem wziąć pod uwagę istotę danego aktu, a jego skutki prawne należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, kontekst wydania oraz uprawnienia instytucji, która go wydała¹⁶.

Sformułowanie skarg wniesionych przez Polskę wskazuje, że mają one na celu „stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartej w pismach z dnia (...) dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych”. Pismo o potrąceniu kar pieniężnych nie jest z formalnego punktu widzenia decyzją w rozumieniu art. 288 (4) TFUE. Akt Komisji zawierający władcze rozstrzygnięcie określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie jest natomiast decyzją w znaczeniu materialnym. Kategoria aktów, przeciwko którym przysługuje skarga o stwierdzenie nieważności, nie ogranicza się do aktów wiążących, o których mowa w art. 288 TFUE. Istotne jest to, aby zaskarżony akt wywoływał wiążące skutki prawne, co należy interpretować w świetle prawa do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowanego w art. 47 akapit pierwszy Karty

¹⁵ Wyrok TSUE z 31.03.1971 r. w sprawie 22/70 *Komisja p. Radzie*, EU:C:1971:32, pkt 39.

¹⁶ Wyrok TSUE z 3.06.2021 r., w sprawie C-650/18 *Węgry p. Parlamentowi*, EU:C:2021:426, pkt 38.

praw podstawowych¹⁷. Ponadto, w przypadku, w którym skarżącym jest państwo członkowskie przepisy traktatów dotyczące procedury stwierdzenia nieważności nigdy nie uzależniały dopuszczalności skargi od oceny, czy dany akt jest w istocie decyzją. Powyższa kwestia była istotna przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony dla wykazania legitymacji czynnej osób fizycznych lub prawnych, o których mowa w art. 263 akapit 4 TFUE.

Liczba wszczętych przez Polskę postępowań wynika z 2-miesięcznego terminu na wniesienie skargi, liczonego w przypadku aktów podlegających notyfikacji od dnia doręczenia ich skarżącemu (art. 263 akapit 6 TFUE). Pisma Komisji dotyczące potrącenia kar pieniężnych z wierzytelności przysługujących Polsce z tytułu funduszy unijnych były doręczane w okresie od lutego do maja 2022 r. (w odniesieniu do kopalni w Turowie) oraz w okresie od marca 2022 r. do sierpnia 2023 r. (w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej). Żadna z pięciu skarg wniesionych przez Polskę do Sądu Unii o stwierdzenie nieważności aktów Komisji nie została jeszcze rozpoznana, zatem analiza będzie dotyczyła sformułowanych w skargach zarzutów oraz możliwego ich rozstrzygnięcia na podstawie dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Należy zauważyć, że zarzuty podniesione przez Polskę są zbliżone do tych, które zostały sformułowane przez Czechy w podobnej sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności aktów Komisji o potrąceniu wierzytelności z programu Phare ze środków przysługujących z Europejskiego Funduszu Socjalnego¹⁸. Sąd w wyroku z 2011 r. uznał zarzuty Czech za bezzasadne i potwierdził możliwość dokonania potrącenia należnych Unii wierzytelności z przysługujących państwu członkowskiemu środków z funduszy unijnych¹⁹. Sąd wskazał, że ustalenie i odzyskanie, w tym w drodze potrącenia, wierzytelności przysługujących od państwa członkowskiego należy do kompetencji Komisji, która jest zobowiązana do stosowania i przestrzegania przepisów rozporządzenia dotyczącego wykonywania budżetu Unii, w tym przepisów odpowiadających obecnemu art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego.

9.3.1. Skargi dotyczące potrącenia kar pieniężnych w sprawie Kopalni Turów

W przypadku potrącenia należności z tytułu kar pieniężnych w sprawie kopalni Turów, Polska wszczęła dwa postępowania, kwestionując wszystkie 5 pism Komisji dotyczących kar naliczonych od 20 września 2021 r. do 3 lutego 2022 r. W skardze złożonej 19.04.2022 r. w sprawie T-200/22 Polska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zawartych w pismach z 7.02.2022 r., 8.02.2022 r., 16.03.2022 r. i 31.03.2022 r., w odniesieniu do okresu od 20.09.2021 r. do 17.01.2022 r.²⁰. Z kolei

¹⁷ Wyrok TSUE z 25.10.2017 r. w sprawach połączonych C-593/15 P i C-594/15 P *Słowacja p. Komisji*, EU:C:2017:800, pkt 66.

¹⁸ Skarga wniesiona 15.10.2008 r. w sprawie T-465/08 *Czechy p. Komisji* (Dz.Urz. UE C 327 z 20.12.2008, s. 39).

¹⁹ Wyrok Sądu z 15.04.2011 r. w sprawie T-465/08 *Czechy p. Komisji*, EU:T:2011:186.

²⁰ Skarga wniesiona 19.04.2022 r. w sprawie T-200/22 *Polska p. Komisji* (Dz.Urz. UE C 237 z 20.06.2022, s. 75).

w skardze z 25.05.2022 r. w sprawie T-314/22 Polska zakwestionowała legalność decyzji Komisji zawartej w piśmie z 16.05.2022 r. w odniesieniu do okresu od dnia 18.01.2022 r. do dnia 3.02.2022 r.²¹. W obu skargach Polska sformułowała analogiczne zarzuty, tj. brak kompetencji Komisji i naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w postaci niewystarczającego uzasadnienia aktu. Powyższe zarzuty przewidziane w art. 263 akapit 2 TFUE stanowią tzw. kwestie porządku publicznego i mogą być również rozpatrywane przez TSUE z urzędu²².

W ramach pierwszego zarzutu Polska podniosła brak kompetencji Komisji oraz naruszenie art. 98 w zw. z art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że – zdaniem Polski – należności te przestały istnieć. W ocenie Polski, Komisja nie miała podstaw prawnych do przyjmowania zaskarżonych decyzji w sytuacji, gdy skutki postanowienia z 20.09.2021 r. wygasły z mocą wsteczną w wyniku zawarcia ugody przez rządy Polski i Czech, zrzeczenia się przez obie strony wszelkich roszczeń oraz wykreślenia sprawy C-121/21 z rejestru Trybunału. Wskazany w skardze art. 98 rozporządzenia finansowego dotyczy procedury ustalania należności, w przypadku której intendent sprawdza istnienie i kwotę długu oraz warunki, zgodnie z którymi dług jest wymagalny. Wszelkie należności uznane za pewne, o określonej wartości i wymagalne, są ustalane nakazem odzyskania środków, za pomocą którego intendent poleca księgowemu odzyskać należność. Można zatem przypuszczać, że zarzuty skargi dotyczące art. 98 rozporządzenia finansowego koncentrują się wokół ustalenia przez Komisję kwoty wymagalnej należności poprzez zsumowanie dziennych kar pieniężnych, które – w ocenie Polski – przestały istnieć w związku ze zrzeczeniem się roszczeń przez strony sporu w sprawie głównej i wykreśleniem sprawy z rejestru.

Przepisy rozporządzenia finansowego wskazane związkowo dotyczą zasad odzyskiwania kwot należnych budżetowi (art. 101) oraz odzyskiwania tych kwot przez potrącenie z wierzytelności przysługujących dłużnikowi względem Unii (art. 102). Polska nie określiła poszczególnych jednostek redakcyjnych dotyczących szczegółowej procedury odzyskiwania środków, w stosunku do której sformułowała zarzuty. Przepisy te zostały w ten sposób powołane w zaskarżonych pismach Komisji jako podstawa ich wydania. Zdaniem Polski, Komisja nie miała podstaw prawnych do przyjmowania zaskarżonych decyzji w sytuacji, gdy skutki postanowienia z 20.09.2021 r. wygasły z mocą wsteczną w wyniku zawarcia ugody przez rządy Polski i Czech, zrzeczenia się przez obie strony wszelkich roszczeń oraz wykreślenia sprawy z rejestru.

Drugi zarzut sformułowany w skardze dotyczy niewystarczającego – zdaniem Polski – uzasadnienia zaskarżonych decyzji, a tym samym naruszenia art. 296 TFUE oraz art. 41 ust. 2 lit. c) i art. 47 Karty Praw Podstawowych. Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego stanowi istotne wymaganie proceduralne w rozumieniu art. 263 akapit 2 TFUE, którego naruszenie może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu²³. W skardze wskazano, że Komisja nie przedstawiła

²¹ Skarga wniesiona 25.05.2022 r. w sprawie T-314/22 *Polska p. Komisji* (Dz.Urz. UE C 276, 18.07.2022, s. 19).

²² K.P.E. Lasok, *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2022, s. 1350.

²³ K. Lenaerts, J. Vanhamme, *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, *Common Market Law Review* 1997, vol. 34, s. 562–566.

uzasadnienia „wymaganego zgodnie z przepisami Traktatu i orzecznictwem TSUE co do podstaw prawnych procedury odzyskiwania należności prowadzonej na podstawie wydanych decyzji”. Analiza argumentów przedstawionych w skardze prowadzi do wniosku, że skarżący zarzucają naruszenie art. 296 akapit 2 TFUE, zgodnie z którym „[a]kty prawne zawierają uzasadnienie i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii wymaganych przez Traktaty”. Natomiast powołany art. 41 ust. 2 lit. c) Karty przewiduje obowiązek uzasadniania decyzji jako jeden z aspektów prawa do dobrej administracji. Zgodnie z wyjaśnieniami do Karty Praw Podstawowych, obowiązek ten „pochodzi” z art. 296 TFUE, a także wiąże się z art. 298 TFUE dotyczącym wsparcia instytucji unijnych w wykonywaniu zadań przez otwartą, efektywną i niezależną administrację europejską. Z orzecznictwa TSUE wynika, że uzasadnienie aktów wydawanych przez instytucje Unii powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania instytucji, która wydała akt. Jest to istotne, aby zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub czy ewentualnie nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a ponadto zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu²⁴. Stąd zapewne powołany w skardze art. 47 Karty statuujący prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Nie jest przy tym wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę²⁵.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu należy wskazać, że brak kompetencji danej instytucji może być rozpatrywany z uwzględnieniem aspektu materialnego, terytorialnego lub personalnego²⁶. W przypadku zarzutu sformułowanego przez Polskę istotny jest aspekt materialny braku kompetencji, który łączy się z naruszeniem przepisów stanowiących podstawę prawną przyjęcia zaskarżonego aktu, a tym samym z zarzutem „naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem”. Z proceduralnego punktu widzenia jest to jednak raczej kwestia prawidłowego zastosowania przepisów powołanych jako podstawa prawna przyjęcia danego aktu niż kwestia przysługiwania określonych kompetencji lub ich braku. Nie budzi bowiem wątpliwości, że Komisja była uprawniona do naliczenia i potrącenia kary finansowej, jako instytucja Unii która wykonuje budżet na podstawie art. 317 TFUE zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 TFUE. Kara nie była bowiem zarządzona na rzecz skarżącego państwa członkowskiego, lecz na rzecz budżetu Unii.

Zarzut sformułowany w skardze koncentruje się wokół braku podstaw prawnych do wydania przez Komisję kwestionowanych decyzji w sytuacji, gdy – zdaniem Polski – skutki postanowienia z 20.09.2021 r. dotyczącego zarządzenia kary pieniężnej

²⁴ W odniesieniu do obowiązku uzasadniania decyzji Komisji por. wyrok TSUE z 9.11.2023 r. w sprawie C-746/21 P *Altice Group Lux p. Komisji*, EU:C:2023:836, pkt 217.

²⁵ Wyrok TSUE z 10.07.2019 r. w sprawie C-39/18 P *Komisja p. NEX International Limited i in.*, EU:C:2019:584, pkt 23.

²⁶ K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak, *EU Procedural Law*, Oxford 2023, s. 379.

wygasły. Zarzut ten został już raz sformułowany przez Polskę w sprawie *Czechy p. Polsce* we wniosku z 8.02.2022 r., w którym Polska domagała się uchylenia postanowienia z 20.09.2021 r. Podstawą złożenia wniosku był art. 163 regulaminu TS, zgodnie z którym, na wniosek strony postanowienie tymczasowe może zostać w każdej chwili zmienione lub uchylone ze względu na zmianę okoliczności. Z treści wniosku jasno wynikało, że został on złożony w celu uchylenia postanowienia ze skutkiem wstecznym, dla podważenia obowiązku zapłaty przez Polskę kary pieniężnej za okres od dnia doręczenia postanowienia z 20 września 2021 r. do dnia wykreślenia sprawy z rejestru. Nie uzyskał on jednak aprobaty Trybunału, gdyż zmiana lub uchylenie środka tymczasowego ze względu na zmianę okoliczności może nastąpić jedynie na przyszłość ze skutkiem *ex nunc*. W postanowieniu z 19.05.2022 r. Wiceprezes Trybunału odrzucił wniosek złożony przez Polskę jako niedopuszczalny argumentując, że art. 163 regulaminu TS nie przewiduje możliwości uchylenia ze skutkiem wstecznym postanowienia, w którym zarządzono dany środek tymczasowy²⁷.

Należy zatem przyjąć, że Polska ponowiła w skargach zarzut dotyczący „wygaśnięcia” kar pieniężnych, które zostały naliczone zgodnie z art. 98 rozporządzenia finansowego, a następnie potrącone na podstawie art. 101 i 102 rozporządzenia finansowego. Cofnięcie skargi przez Czechy i wykreślenie sprawy z rejestru nie powoduje jednak umorzenia kar pieniężnych wymagalnych w związku z niewykonaniem przez Polskę zarządzonych środków tymczasowych. Naruszenie prawa unijnego przez Polskę w postaci odmowy wykonania zarządzonych środków tymczasowych nastąpiło i nie zostało sanowane wskutek umorzenia postępowania w sprawie głównej i zrzeczenia się roszczeń przez strony. W tym przypadku można doszukać się analogii z karami pieniężnymi nakładanymi przez Trybunał w trybie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE, które nie ulegają wygaśnięciu wskutek wykonania zobowiązania przez państwo członkowskie.

W odniesieniu do drugiego zarzutu należy przyznać, że treść zaskarżonych pism była dość lakoniczna i odwoływała się do innych dokumentów doręczonych Polsce, które zostały przewidziane w decyzji Komisji określającej procedurę odzyskiwania ryczałtów i okresowych kar pieniężnych: „Zgodnie z zasadami dotyczącymi płatności określonymi w rozporządzeniu finansowym [w przypisie powołano art. 101 i art. 102] oraz w związku z niezapłaceniem Polsce kar dziennych w terminie określonym w piśmie ostrzegawczym z dnia (...), które nastąpiło po wezwaniu do zapłaty z dnia (...), dokonują potrącenia wyżej wymienionego długu Polski z wierzytelności, jaka przysługuje Polsce wobec Unii z tytułu (...)” Poniżej w tabeli podano wyliczenie wierzytelności potrącanej z wierzytelnością potrąconą oraz należność podlegającą wypłacie. Następnie, zgodnie z art. 102 ust. 2 rozporządzenia finansowego wskazana była informacja o planowanym potrąceniu z 10-dniowym wyprzedzeniem oraz pouczenie o przysługujących na podstawie art. 263 TFUE środkach zaskarżenia. Do każdej z decyzji o potrąceniu kar pieniężnych dołączone były pisma wymienione w jej treści, tj. wezwanie do zapłaty dziennych kar pieniężnych oraz pismo ostrzegawcze. Ponadto w celu wyjaśnienia przyjętych obliczeń do pisma załączona była kalkulacja należności potrącanej z należnością potrąconą oraz kalkulacja odsetek.

²⁷ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 19.05.2022 r. w sprawie C-121/21 R-RAP *Czechy p. Polsce*, EU:C:2022:408.

Należy jednak uznać, że uzasadnienie decyzji o potrąceniu środków pieniężnych spełniało wymagania wynikające z Traktatów oraz z ustalonego orzecznictwa TSUE. Przyjmuje się, że uzasadnienie danego aktu powinno być dostosowane do jego charakteru i kontekstu, w jakim został on wydany²⁸. Wymaganie adekwatnego uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie²⁹. Nie istnieje wymaganie, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, powinna uwzględniać nie tylko brzmienie danego aktu, ale również okoliczności jego wydania oraz całokształt przepisów prawa regulujących daną dziedzinę³⁰. W podobnej sprawie *Czechy p. Komisji* Sąd Unii oddalił zarzuty powołane w skardze, stwierdzając, że akt jest wystarczająco uzasadniony, gdyż został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalając mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka³¹.

W przypadku szeregu pism dotyczących potrącenia kar pieniężnych na podstawie art. 279 TFUE okoliczności sporu były Polsce doskonale znane. Każde z pism było poprzedzone wezwaniem do zapłaty oraz pismem ostrzegawczym, w których Polska była wzywana do zapłaty określonej kwoty pieniężnej, pod rygorem dokonania potrącenia w przypadku braku dokonania dobrowolnej zapłaty. Łączny termin na uiszczenie należności wynosił 70 dni od otrzymania wezwania do zapłaty. Poszczególne pisma dotyczyły dziennych kar pieniężnych naliczonych w okresach miesięcznych lub dwumiesięcznych. Z ich treści jasno wynikało jakie wierzytelności przysługiwały Polsce wobec Unii i z jakich względów księgowy był uprawniony do dokonania potrącenia na podstawie art. 102 rozporządzenia finansowego. Z całokształtu okoliczności faktycznych oraz właściwych przepisów rozporządzenia finansowego wynikały zatem określone skutki, z którymi polskie władze powinny były się liczyć. Odmowa dobrowolnej zapłaty wynikała ze strategii przyjętej przez członków polskiego rządu, która była szeroko prezentowana w mediach, a polegała na podważaniu zasadności wydania postanowienia zobowiązującego do wstrzymania wydobywania w kopalni Turów³², kwestionowaniu podstawy prawnej dla zarządzenia okresowej kary pieniężnej³³ oraz ustaleniu kary w nadmiernej wysokości³⁴.

²⁸ Wyrok TSUE z 2.09.2021 r. w sprawie C-57/19 P *Komisja p. Tempus Energy i in.*, EU:C:2021:663, pkt 198.

²⁹ Wyrok TSUE z 23.11.2023 r. *Ryanair p. Komisji*, EU:C:2023:905, pkt 94.

³⁰ Wyrok TSUE z 16.06.2022 r. w sprawie C-697/19 P *Sony Corporation i in. p. Komisji*, EU:C:2022:478, pkt 82.

³¹ Wyrok Sądu z 15.04.2011 r. w sprawie T-465/08 *Czechy p. Komisji*, EU:T:2011:186, pkt 163.

³² Oświadczenie premiera Mateusza Morawieckiego w sprawie decyzji TSUE dotyczącej kopalni Turów, 21.05.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/oswiadczenie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-sprawie-decyzji-tsue-dotyczacej-kopalni-turow>

³³ Awantura o Turów. TSUE nakłada karę na Polskę. Wiceminister: Nie dostaniecie ani centa, Wprost, 20.09.2021, <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/przemysl/10492753/awantura-o-turow-tsue-naklada-kare-na-polske-wiceminister-marcin-romanowski-nie-dostaniecie-ani-centa.html>

³⁴ Najwyższa kara dzienna w historii UE. Kaleta komentuje decyzję ws. Turowa, Do Rzeczy, 20.09.2021, <https://dorzeczy.pl/opinie/202405/sebastian-kaleta-komentuje-wyrok-tsue-ws-turowa.html>

9.3.2. Skargi dotyczące potrącenia kar pieniężnych w sprawie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

W odniesieniu do potrącenia należności w sprawie Izby Dyscyplinarnej, Polska złożyła 3 skargi w trybie art. 263 TFUE kwestionując 6 pism Komisji dotyczących kar naliczonych od 15 lipca 2022 r. do 4 czerwca 2023 r. Należy zauważyć, że odmiennie niż w przypadku sprawy dotyczącej kopalni Turów, Polska nie zaskarżyła wszystkich pism dotyczących potrącenia kar pieniężnych. Poza zakresem zaskarżenia pozostało 5 pism Komisji dotyczących kar obejmujących okres od 3 listopada 2021 r. do 14 lipca 2022 r. Oznacza to, że potrącenie środków pieniężnych za 254 dni wraz z odsetkami w wysokości 3,5% w stosunku rocznym ma charakter ostateczny. Z dokumentów udostępnionych przez Komisję Europejską wynika, że dotyczy to co najmniej potrącenia następujących kwot:

- w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (POPC) w kwocie: 33 044 301,37 euro,
- w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020 (POIR) w kwotach 69 066 164,38 euro oraz 63 240 205,48 euro,
- w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER) w kwocie 42 064 438,36 euro,
- w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kwocie 30 063 287,67 euro.

W skardze złożonej 22.12.2022 r. w sprawie T-830/22 Polska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zawartych w pismach z 12.10.2022 r. i 23.11.2022 r., dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych od 15.07.2022 r. do 29.08.2022 r.³⁵ W skardze z 23.03.2023 r. w sprawie T-156/23 Polska zakwestionowała legalność decyzji Komisji zawartej w piśmie z 13.01.2023 r. dotyczącej potrącenia należności od 30.08. do 28.10.2022 r.³⁶ W ostatniej ze skarg wniesionej 16.10.2023 r. w sprawie T-1033/23 Polska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji zawartych w dwóch pismach z 4.08.2023 r. obejmujących łączny okres od 29.10.2022 r. do 28.02.2023 r. oraz w piśmie z 9.08.2023 r. odnoszącym się do okresu od 1.03. do 4.06.2023 r.³⁷

Zarzuty podniesione w powyższych skargach są zbieżne z zarzutami sformułowanymi przez Polskę w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o potrąceniu kar pieniężnych dotyczących kopalni Turów. W sprawach dotyczących Izby Dyscyplinarnej naruszenie art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia finansowego Polska wiąże z uchynieniem wskazanych w postanowieniu tymczasowym przepisów począwszy od 15.07.2022 r. Zdaniem Polski postanowienie z 27.10.2021 r. nakładało kary dzienne w okresie do dnia wykonania postanowienia Wiceprezesa Trybunału z 14.07.2021 r., zaś z dniem 15.07.2022 r. przestały być stosowane przepisy, których zawieszenia stosowania wymagało to postanowienie. Uzasadnieniem złożonych skarg była zmiana stanu prawnego dotycząca wejścia w życie ustawy z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektó-

³⁵ Skarga wniesiona 22.12.2022 r. w sprawie T-830/22 *Polska p. Komisji*, Dz.U. C 63 z 20.02.2023, s. 64.

³⁶ Skarga wniesiona 23.03.2023 r. w sprawie T-156/23 *Polska p. Komisji*, Dz.U. C 173 z 15.05.2023, s. 36.

³⁷ Skarga wniesiona 16.10.2023 r. w sprawie T-1033/23 *Polska p. Komisji*, Dz.U. C 1173 z 4.12.2023.

rych innych ustaw³⁸. Z dniem 15.07.2022 r. zniesiono Izbę Dyscyplinarną, a sprawy należące do jej właściwości przekazano nowo utworzonej Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Likwidacja Izby Dyscyplinarnej oraz poprawa sytuacji sędziów, których dotyczyły orzeczenia tego organu w sprawach dyscyplinarnych i sprawach dotyczących immunitetu, były także warunkami wymaganymi przez Komisję i Radę w celu odblokowania środków z Krajowego Planu Odbudowy³⁹.

Zmiany legislacyjne, które miały doprowadzić do uchylecia zarządzonych środków tymczasowych oraz wygaśnięcia naliczonych kar, miały jedynie pozorny charakter. Co prawda uchylono wskazany w postanowieniu tymczasowym art. 27 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, lecz w jego miejsce wprowadzono przepisy, które zakres spraw wskazanych w postanowieniu tymczasowym przekazały do właściwości dwóch innych izb o składzie osobowym budzącym wątpliwości w kontekście spełnienia wymagań przewidzianych w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Izbie Odpowiedzialności Zawodowej powierzono rozpatrywanie spraw dotyczących zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego. Sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku przekazano do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Z kolei rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego Sądu Najwyższego lub braku niezależności tego sądu przekazano z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do właściwości 5 sędziów losowanych spośród całego składu Sądu Najwyższego. Taki sam skład miał rozpoznawać w II instancji sprawy dotyczące badania spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sędziów sądów powszechnych. Tego rodzaju badanie mogło zostać wszczęte jedynie na wniosek stron lub uczestników postępowania. Jednocześnie zastrzeżono, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Wybiórczo uchylono również wskazane w postanowieniu tymczasowym przepisy zezwalające na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości bezstronności sądu, równocześnie dodając jako przewinienie dyscyplinarne bliżej nieokreśloną „odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości”.

Należy podkreślić, że do 11-osobowego składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej Prezydent wyznaczył 6 neo-sędziów, natomiast Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych składa się wyłącznie z 20 neo-sędziów powołanych na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 28.08.2018 r.⁴⁰. W wyroku *L.G. p. Krajowej*

³⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1259.

³⁹ Wniosek Komisji o wydanie decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, Bruksela, 1.06.2022 r. COM(2022) 268 final.

⁴⁰ Uchwała nr 331/2018 Krajowej Rady Sądownictwa z 28.08.2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwadzieścia stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Monitor Polski z 2018 r. poz. 633.

Radzie Sądownictwa, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie stanowi sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, gdyż ze względu na sposób powołania jej składu nie spełnia przesłanek niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy⁴¹. Oznacza to, że obie izby, które miały przejąć sprawy rozpatrywane uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną były obciążone podobną wadą, która była przedmiotem zastrzeżeń Trybunału w postanowieniu tymczasowym z 14.07.2021 r. Co więcej, w czasie swojego funkcjonowania Izba Dyscyplinarna wydała 1319 orzeczeń⁴². Polska przyjęła jedynie połowiczne środki w celu wypełnienia zobowiązania wynikającego z postanowienia tymczasowego dotyczącego zawieszenia skutków uchwał wydanych już przez Izbę Dyscyplinarną. Umożliwiono sędziom, w stosunku do których Izba Dyscyplinarna wydała prawomocne orzeczenia, prawo wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania, zaś orzeczenia o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych w sprawach będących w toku miały zostać rozpatrzone ponownie przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej.

Argumenty dotyczące wykonania zobowiązania nałożonego w postanowieniu tymczasowym zostały już podniesione przez Polskę we wniosku z 23.03.2023 r. dotyczącym uchylenia lub zmiany okresowej kary pieniężnej. W postanowieniu z 21.04.2023 r. Wiceprezes Trybunału uznał, że Polska – przyjmując środki wskazane w ustawie z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw – jedynie częściowo zastosowała się do postanowienia tymczasowego z 14.07.2021 r.⁴³. Stanowiło to podstawę do obniżenia kwoty okresowej kary pieniężnej do 500 000 euro dziennie począwszy od 21.04.2023 r. do czasu pełnego wykonania postanowienia tymczasowego z 14.07.2021 r. bądź wydania wyroku w sprawie głównej.

Należy zauważyć, że w ostatniej z wniesionych skarg w sprawie T-1033/23, Polska sformułowała żądanie ewentualne o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w części obejmującej 50% potrącanych należności za okres od 29.10.2022 r. do 20.04.2023 r. Podniesiony zarzut wiąże się z wydaniem postanowienia z 21.04.2023 r., w którym potwierdzono częściowe wykonanie przez Polskę postanowienia tymczasowego. Nie budzi jednak wątpliwości, że kwestionowane decyzje Komisji odnosiły się do okresu, w którym obowiązywało postanowienie wydane 27.10.2021 r., które przewidywało karę pieniężną w wysokości 1 000 000 euro dziennie. W myśl z art. 163 Regulaminu postępowania przez TSUE, zmiana lub uchylenie postanowienia tymczasowego ze względu na zmianę okoliczności następuje na wniosek strony. Skutki w postaci zmiany postanowienia tymczasowego nie mogą nastąpić automatycznie i *ex tunc* w związku z wejściem w życie ustawy z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, lecz dopiero na skutek wniosku złożonego 23.03.2023 r. przez Polskę.

⁴¹ Wyrok TSUE z 21.12.2023 r. w sprawie C-718/23 *L.G. p. Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2023:1015.

⁴² Komunikat Sądu Najwyższego z 14.07.2022 r., Zakończenie pracy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=844-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

⁴³ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 21.04.2023 r. w sprawie C204/21 *R-RAP Polska p. Komisji*, EU:C:2023:334.

Okresowa kara pieniężna była naliczana w stosunku do Polski do 4.06.2023 r., czyli w sumie przez 579 dni. W dniu 5.06.2023 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, w którym stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, jak również na mocy art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii⁴⁴.

9.4. Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na obowiązek zapłaty okresowych kar pieniężnych nałożonych na podstawie art. 279 TFUE

Istotną kwestią wymagającą rozważenia jest wpływ wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń dotyczących niezgodności z Konstytucją art. 279 TFUE na obowiązek zapłaty przez Polskę okresowych kar pieniężnych nałożonych na podstawie tego przepisu. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zostały zainicjowane w celu uzasadnienia niewykonania postanowień tymczasowych dotyczących Izby Dyscyplinarnej, a także odmowy zapłaty okresowych kar pieniężnych pojmowanych jako nałożenie na Polskę zobowiązania finansowego dokonanego z przekroczeniem przyznanych Unii kompetencji. Oba orzeczenia zostały wydane z udziałem sędziów „dublerów” Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka. W sprawie *Xero Flor p. Polsce* ETPC orzekł, że Polska naruszyła art. 6 § 1 EKPC pozbawiając skarżącego prawa do „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego, „którego wybór był obciążony poważnymi nieprawidłowościami, które naruszyły samą istotę spornego prawa”⁴⁵. Wyrok bezpośrednio dotyczył wprawdzie tylko Mariusza Muszyńskiego, jednak konkluzja ETPC odnosi się także do Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka, co zostało wyraźnie potwierdzone w wyroku w sprawie *M.L. p. Polsce*⁴⁶. Należy zatem uznać, że skład z udziałem sędziego „dublera” nie spełnia wymagań sądu ustanowionego na mocy ustawy, a tym samym narusza istotę prawa do sądu gwarantowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych. Co więcej nieprawidłowa obsada sądu konstytucyjnego wywołuje poważne wątpliwości co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przewidującym obowiązek państwa członkowskiego do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 zostało wydane w odpowiedzi na pytanie prawne Izby Dyscyplinarnej wniesione w dniu następującym po wydaniu postanowienia tymczasowego w sprawie *Komisja p. Polsce*⁴⁷. W postanowieniu wydanym na podstawie art. 279 TFUE Trybunał Sprawiedliwości zarządził zawieszenie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym stanowiących podsta-

⁴⁴ Wyrok TSUE z 5.06.2023 r. w sprawie C-204/21 *Komisja p. Polsce*, EU:C:2023:442.

⁴⁵ Wyrok EKPC z 7.05.2021 r. w sprawie *Xero Flor Sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 4907/18.

⁴⁶ Wyrok EKPC z 14.12.2023 r. w sprawie *M.L. p. Polsce*, skarga nr 40119/21.

⁴⁷ Postanowienie TSUE z 8.04.2020 r. w sprawie C-791/19 R *Komisja p. Polsce*, EU:C:2020:277.

wę właściwości Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Pytanie prawne w sprawie kontroli konstytucyjności art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE zostało zatem sformułowane przez podmiot bezpośrednio zainteresowany odmową wykonania przez Polskę zarządzonych środków tymczasowych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł 14.7.2021 r.⁴⁸, w odpowiedzi na wydanie w tym samym dniu postanowienia tymczasowego w kolejnej sprawie *Komisja p. Polsce*⁴⁹, dotyczącej tzw. ustawy kagańcowej. Zarządzony przez Wiceprezes TS środek tymczasowy odnosił się do zawieszenia stosowania przepisów będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej w pozostałych sprawach dotyczących statusu sędziów, w tym sprawach karnych, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim TSUE nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami jest niezgodny z Konstytucją. Wzorce kontroli stanowiły: art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 4 ust. 1 Konstytucji (zasada suwerenności Narodu), art. 7 (zasada legalizmu), art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji) oraz art. 90 ust. 1 (klauzula integracyjna). Polskie władze próbowały wykorzystać powyższy wyrok już w sierpniu 2021 r. składając wniosek o uchylenie środków tymczasowych, w którym zarzuciły sprzeczność zarządzonych środków z krajowym porządkiem konstytucyjnym. Wniosek Polski został oddalony, gdyż zgodnie z zasadą pierwszeństwa państwo członkowskie nie może powoływać się na regulacje wewnętrzne, nawet rangi konstytucyjnej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie mógł zatem stanowić „zmiany okoliczności” w rozumieniu art. 163 regulaminu TS mający wpływ ocenę zawartą w postanowieniu o zarządzeniu środków tymczasowych z 14.7.2021 r.⁵⁰

Drugie orzeczenie w sprawie K 8/21 zostało wydane 11.12.2023 r.⁵¹ w odpowiedzi na wniosek Prokuratora Generalnego złożony niespełna dwa tygodnie po wydaniu przez Wiceprezesa TS postanowienia dotyczącego nałożenia na Polskę okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 euro dziennie do czasu wykonania postanowienia tymczasowego w sprawie Izby Dyscyplinarnej⁵². W tym czasie Komisja naliczyła również karę w wysokości 500 000 euro dziennie z powodu niewykonania postanowienia tymczasowego dotyczącego wstrzymania wydobycia w Kopalni Turów w sprawie *Czechy p. Polsce*⁵³. Prokurator Generalny zakwestionował treść normy wywiedzionej przez TSUE z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE, która pozwala na nałożenie na Polskę okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu z tytułu niewykonania środka tymczasowego oraz upoważnia Prezesa lub sędziego TSUE do nałożenia na Polskę środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania

⁴⁸ Wyrok TK z 14.07.2021 r. sygn. akt P 7/20, Dz.U. z 2021 r. poz. 1309.

⁴⁹ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 14.07.2021 r., C-204/21 R, *Komisja p. Polsce*, EU:C:2021:593.

⁵⁰ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27.10.2021 r. C-204/21 R-RAP, *Komisja p. Polsce*, EU:C:2021:834.

⁵¹ Wyrok TK z 11.12.2023 r. sygn. akt K 8/21, Dz.U. z 2023 r. poz. 2735.

⁵² Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27.10.2021 r. w sprawie C-204/21 R, *Komisja p. Polsce*, EU:C:2021:878.

⁵³ Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 20.09.2021 r. w sprawie C-121/21 R, *Czechy p. Polsce*, EU:C:2021:752.

konstytucyjnych organów państwa. Podobnie jak w przypadku pytania prawnego Izby Dyscyplinarnej w sprawie P 7/20, wniosek Prokuratora Generalnego został sformułowany dla doraźnych celów politycznych, w celu uzasadnienia odmowy zapłaty przez Polskę okresowych kar pieniężnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 279 TFUE w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Ponadto art. 39 Statutu TSUE, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodna z zasadą praworządności jest norma, która dopuszcza tworzenie – poza przewidzianymi prawem procedurami – wiążących zobowiązań dla państwa, by przymusić je do określonego działania w sferze prawa międzynarodowego.

Powyższe orzeczenia wywołują wyłącznie konsekwencje w wewnętrznym porządku prawnym i nie derogują uznanej za niekonstytucyjną normy prawa unijnego lecz – jak zostało wprost wskazane w skutkach wyroku P 7/20 – wykluczają jej stosowalność przed organami krajowymi. Oznacza to, że służą one wyłącznie dla uzasadnienia niewykonania przez polskie władze zarządzonych przez TSUE środków tymczasowych w postaci określonych nakazów lub zakazów. Dotyczy to także uzasadnienia odmowy dobrowolnej zapłaty przez polskie władze kar finansowych naliczonych z powodu niewykonania środków tymczasowych. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wywołują natomiast żadnych skutków w sferze prawa unijnego. Stwierdzenie niekonstytucyjności norm proceduralnych adresowanych do TSUE nie pozbawia tej instytucji możliwości ich stosowania w stosunku do Polski. Nie pozbawia również ważności i skuteczności postanowień tymczasowych wydanych w sprawach dotyczących Polski ani nie zwalnia organów krajowych z obowiązku ich wykonania. Nie może także stanowić argumentu uzasadniającego brak kompetencji Komisji do naliczenia i egzekwowania okresowej kary pieniężnej nałożonej przez TSUE zabezpieczającej wykonanie środków tymczasowych.

Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 279 TFUE nie może również stanowić skutecznego argumentu uzasadniającego stwierdzenie nieważności kwestionowanych przez Polskę decyzji Komisji dotyczących potrącenia kar finansowych. Tego rodzaju argumenty są często powoływane przez polskie władze w postępowaniach toczących się przed TSUE w celu uchylecia się od wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Dotyczy to również przepisów prawa krajowego o randze konstytucyjnej, które nie mogą podważać jedności i skuteczności prawa Unii⁵⁴.

⁵⁴ Wyrok TSUE z 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, pkt 3; wyrok TSUE z 21.12.2021 r., w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 *Euro Box Promotion i in.*, EU:C:2021:1034, pkt 251; wyrok TSUE z 22.02.2022 r., w sprawie C-430/21 *RS*, EU:C:2022:99, pkt 51.

Ponadto wydanie przez sąd krajowy orzeczenia stwierdzającego niezgodność przepisów traktatów z Konstytucją może stanowić podstawę wszczęcia przez Komisję postępowania w trybie art. 258 TFUE. W dniu 17.07.2023 r. Komisja wniosła do TS skargę przeciwko Polsce w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroków w sprawie P 7/20 i K 3/21, zarzucając naruszenie zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków TSUE⁵⁵. Wątpliwości Komisji budzą także nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezes Julii Przyłębskiej, co może stanowić naruszenie wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

9.5. Uwagi końcowe

Możliwość stosowania kar finansowych przeciwko państwom członkowskim w związku z niewykonaniem postanowień tymczasowych wydanych w postępowaniach przed TSUE jest dziełem prawa sędziowskiego. Zarówno kompetencja TSUE do nakładania kar finansowych na podstawie art. 279 TFUE, jak i brak jasnych kryteriów przyjętych dla ustalania wysokości tych kar, budzą liczne kontrowersje⁵⁶. Powstaje wątpliwość, czy w ramach kompetencji przyznanych przez państwa członkowskie TSUE może nakładać kary finansowe poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w traktatach. Ponadto wysokość kary podlega uznaniu sędziego, który w odróżnieniu od kar nakładanych na podstawie art. 260 TFUE nie dokonuje szczegółowych obliczeń w świetle współczynników określonych przez Komisję. Jednak, skoro celem postanowień tymczasowych jest zapewnienie pełnej skuteczności rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy, sędzia musi dysponować mechanizmem zapewniającym wykonalność zarządzonych środków. Należy przyjąć, że okresowa kara pieniężna nałożona na podstawie art. 279 TFUE nie jest środkiem tymczasowym, lecz uzupełniającym środkiem prawnym służącym efektywnemu wykonaniu zarządzonych w postępowaniu zabezpieczającym nakazów lub zakazów. Przyjęcie takiej koncepcji pozwala obalić jedną z tez Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w sprawie K 8/21, że kara finansowa jako środek tymczasowy sprzeciwia się jednej z podstawowych przesłanek stosowania takich środków, a mianowicie ich tymczasowości czy też odwracalności.

Karom finansowym, które mają służyć zapewnieniu efektywnego wykonywaniu prawa UE powinien towarzyszyć skuteczny mechanizm ich egzekwowania. Można bowiem założyć, co dobitnie potwierdza przypadek Polski, że państwo członkowskie sprzeciwiające się realizacji środków tymczasowych, może uchylać się od dobro-

⁵⁵ Skarga wniesiona 17.07.2023 r. w sprawie C-448/23 *Komisja p. Polsce*, Dz.U. UE C 304, s. 20.

⁵⁶ W. Gontarski, *Unijne środki tymczasowe: „status quo” a nie „status quo ante” polemika z „Państwem i Prawem”*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych 2021, nr 5, s. 5–17; P. Szymaniak, *Kamiński: TSUE nie może „poprawiać” traktatu. Sposób kalkulowania kar nie został określony [Wywiad]*, *Gazeta Prawna*, 25.01.2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8341070,kaminski-tsue-nie-moze-poprawiac-traktatu-sposob-kalkulowania-kar-nie-zostal-okreslony-wywiad.html>

wolnej zapłaty kar pieniężnych nałożonych w związku z odmową wykonania tych środków. Zasady dotyczące egzekwowania należności zostały przewidziane w rozporządzeniu finansowym dotyczącym budżetu Unii oraz decyzji Komisji dotyczącej odzyskiwania należności i kar pieniężnych nałożonych przez TSUE. Po przeprowadzeniu pełnej procedury obejmującej wezwania do zapłaty, ostatecznym sposobem windykacji jest dokonanie kompensaty należności z przysługującymi państwu członkowskiemu płatnościami. Wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Potrącenie ma taki sam skutek jak płatność, zapewniając Unii spłatę kwoty zadłużenia, w stosownych przypadkach wraz z należnymi odsetkami.

W związku z niewykonaniem przez Polskę środków tymczasowych zarządzonych w sprawach dotyczących kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej, Komisja dokonała potrącenia wszystkich naliczonych kar wraz z odsetkami w kwocie ponad 626 mln euro. Utracone środki pochodziły z funduszy unijnych mających wspierać m.in. ochronę środowiska, bezpieczeństwo energetyczne, transformację cyfrową, konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, zatrudnienie, edukację, rozwój obszarów wiejskich oraz efektywne wykorzystanie potencjału społecznego i gospodarczego regionów. Najbardziej widocznym przykładem było potrącenie kar finansowych naliczonych z powodu braku wstrzymania wydobycia w kopalni Turów położonej w Bogatyni w województwie dolnośląskim, ze środków przysługujących z funduszu rozwoju regionalnego województwa kujawsko-pomorskiego. Polska zakwestionowała w trybie skargi o stwierdzenie nieważności większość decyzji Komisji, które dotyczyły potrącenia około 60% wyegzekwowanych środków. Ocena zarzutów podniesionych przez polskie władze dotyczących braku kompetencji Komisji, czy braku wystarczającego uzasadnienia decyzji, pozwala wątpić w szanse powodzenia tych postępowań. Na wynik spraw toczących się przed Sądem Unii nie mogą mieć wpływu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach P 7/20 i K 8/21 dotyczące stwierdzenia niekonstytucyjności art. 279 TFUE. Państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy prawa krajowego, nawet o randze konstytucyjnej, dla uzasadnienia naruszenia zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Należy zauważyć, że wydanie wyroku w sprawie K 7/20 jest przedmiotem skargi Komisji wniesionej przeciwko Polsce do TSUE, w której Komisja zarzuca naruszenie zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii. Ponadto nieprawidłowości w procedurze powołania sędziów oraz prezesa polskiego sądu konstytucyjnego wywołują istotne wątpliwości, co do spełniania wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy.

POSTANOWIENIE WICEPREZESA TRYBUNAŁU

z dnia 19 maja 2022 r.(*)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Wniosek o uchylenie postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych – Dopuszczalność – Postępowanie w sprawie głównej, która została wykreślona z rejestru Trybunału – Środowisko naturalne – Wydobywanie węgla brunatnego w kopalni odkrywkowej – Kopalnia węgla brunatnego Turów (Polska)

W sprawie C-121/21 R-RAP

mającej za przedmiot dwa złożone na podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wnioski, odpowiednio z dnia 20 października 2021 r. i 8 lutego 2022 r., zmierzające do uchylenia postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych,

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
wnioskodawca,

przeciwko

Republice Czeskiej, którą reprezentowali L. Dvořáková, M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

druga strona postępowania,

popieranej przez:

Komisję Europejską, którą reprezentowali G. Gattinara, K. Herrmann, M. Noll-Ehlers i M. Van Hoof, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

WICEPREZES TRYBUNAŁU,

po wysłuchaniu P. Pikamäe, rzecznika generalnego,

wydaje następujące

Postanowienie

- 1 W swoich wnioskach Rzeczpospolita Polska zwraca się do Trybunału o uchylenie postanowień wiceprezes Trybunału z dnia 21 maja 2021 r., Republika Czeska/Polska (C-121/21 R, zwanego dalej „postanowieniem z dnia 21 maja 2021 r.”, EU:C:2021:420) i z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska (C-121/21 R, zwanego dalej „postanowieniem z dnia 20 września 2021 r.”, EU:C:2021:752).

* Język postępowania: polski.

Postępowanie przed Trybunałem

- 2 W dniu 26 lutego 2021 r. Republika Czeska wniosła na podstawie art. 259 TFUE skargę o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska dopuściła się uchybienia szeregowi zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa Unii.
- 3 Tego samego dnia Republika Czeska skierowała do Trybunału wnioski o zarządzenie środka tymczasowego polegającego na nakazaniu Rzeczypospolitej Polskiej, by ta niezwłocznie, do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty, zaprzestała wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów (Polska).
- 4 Postanowieniem z dnia 21 maja 2021 r. wiceprezes Trybunału uwzględniła ten wniosek i nakazała Rzeczypospolitej Polskiej natychmiastowe zaprzestanie wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów do chwili ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-121/21.
- 5 Postanowieniem z dnia 20 września 2021 r. wiceprezes Trybunału, po pierwsze, oddaliła złożony przez Rzeczpospolitą Polską wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. i, po drugie, nakazała temu państwu członkowskiemu zapłatę na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 000 EUR dziennie, począwszy od dnia doręczenia temu państwu członkowskiemu postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. aż do chwili, w której zastosuje się ono do treści postanowienia z dnia 21 maja 2021 r.
- 6 W dniu 20 października 2021 r. Rzeczpospolita Polska złożyła wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia z dnia 21 maja 2021 r.
- 7 Stosując środek organizacji postępowania, wiceprezes Trybunału skierował w dniu 22 października 2021 r. do Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej pytania na piśmie, na które te państwa członkowskie odpowiedziały w dniu 29 października 2021 r.
- 8 W dniu 9 listopada 2021 r. Rzeczpospolita Polska przedstawiła wniosek uzupełniający w stosunku do tego przedstawionego w dniu 20 października 2021 r., w celu przedstawienia Trybunałowi dodatkowych argumentów i podniesionych tytułem ewentualnym żądań, zmierzających do zmiany postanowienia z dnia 21 maja 2021 r.
- 9 W dniu 3 lutego 2022 r. Republika Czeska i Rzeczpospolita Polska zawarły umowę mającą na celu polubowne rozstrzygnięcie sporu w sprawie kopalni Turów.
- 10 Ponieważ te dwa państwa członkowskie poinformowały Trybunał, że rezygnują z wszelkich żądań podnoszonych w sprawie C-121/21, sprawa ta została wykreślona z rejestru Trybunału postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 lutego 2022 r., Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów) (C-121/21, niepublikowanym, EU:C:2022:82).
- 11 W dniu 8 lutego 2022 r. Rzeczpospolita Polska złożyła wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia z dnia 20 września 2021 r.

W przedmiocie złożonego przez Rzeczpospolitą Polską wniosku o przekazanie rozpatrzenia wniosku o uchylenie postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. wielkiej izbie Trybunału oraz o zarządzenie wysłuchania stron

Argumentacja

- 12 Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że, z uwagi na delikatny charakter oraz szczególnie duże znaczenie interesów związanych ze środowiskiem, zdrowiem i życiem ludzi oraz bezpieczeństwem, które byłyby zagrożone w przypadku utrzymania środka tymczasowego

przyjętego w postanowieniu z dnia 21 maja 2021 r., wniosek zmierzający do uchylenia tego postanowienia winien zostać rozpoznany przez Trybunał w składzie wielkiej izby.

- 13 Rzeczpospolita Polska uważa ponadto, że, ze względu na złożoną materię niniejszej sprawy, w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku powinno zostać zarządzone wysłuchanie stron.

Ocena

- 14 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że, zgodnie z art. 161 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem w związku z art. 1 decyzji Trybunału Sprawiedliwości 2012/671/UE z dnia 23 października 2012 r. w sprawie obowiązków wiceprezesa Trybunału w zakresie orzekania (Dz.U. 2012, L 300, s. 47), wiceprezes Trybunału orzeka samodzielnie w przedmiocie wniosków o zawieszenie wykonania czy też innych środków tymczasowych lub natychmiast przekazuje wniosek Trybunałowi.
- 15 Tak więc w zastosowaniu tych przepisów wiceprezesowi Trybunału przysługuje właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków w przedmiocie środków tymczasowych lub też, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności uzna on, że dany wniosek wymaga przekazania go składowi orzekającemu, do przekazania takiego wniosku Trybunałowi (postanowienie z dnia 20 września 2021 r., pkt 10, i postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja, C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, pkt 6).
- 16 Wynika z tego, że to wyłącznie do wiceprezesa Trybunału należy dokonanie w każdym konkretnym przypadku oceny, czy złożone do niego wnioski w przedmiocie środków tymczasowych wymagają przekazania ich Trybunałowi celem przydzielenia składowi orzekającemu (postanowienie z dnia 20 września 2021 r., pkt 11; postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja, C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, pkt 7).
- 17 W niniejszej sprawie w złożonym przez Rzeczpospolitą Polską wniosku zmierzającym do uchylenia postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. nie ujawniono żadnej okoliczności, która mogłaby przesądzać o zaistnieniu wymogu przydzielenia go wielkiej izbie.
- 18 Nie wydaje się bowiem, by przeanalizowanie interesów powołanych przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie jej wniosku o przekazanie niniejszej sprawy wielkiej izbie, które to interesy mają taki sam charakter jak te, które zostały poddane ocenie przez wiceprezesa Trybunału w postanowieniach z dnia 21 maja 2021 r. i z dnia 20 września 2021 r., przedstawiało takie trudności lub miało taką wagę, że uzasadniałoby to przeprowadzenie tego badania przez ten właśnie skład orzekający.
- 19 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wniosku o wysłuchanie stron, należy przypomnieć, że dokonywana dla celów rozstrzygnięcia sporu ocena znaczenia wniosku w kontekście przedmiotu tego sporu i z punktu widzenia konieczności uzyskania wyjaśnień stron należy wyłącznie do sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych (postanowienie z dnia 20 września 2021 r., pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 20 W niniejszym przypadku ze względu na to, że akta sprawy zawierają elementy wystarczające do tego, aby wydać rozstrzygnięcie, nie ma konieczności zarządzenia wysłuchania stron.

W przedmiocie wniosków o uchylenie postanowień z dnia 21 maja 2021 r. i z dnia 20 września 2021 r.

- 21 Na wstępie należy przypomnieć, po pierwsze, że, zgodnie z art. 163 regulaminu postępowania, na wniosek strony postanowienie może zostać w każdej chwili zmienione lub uchylone ze względu na zmianę okoliczności.
- 22 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że wniosek złożony na podstawie tego przepisu ma na celu nie uzyskanie ze strony sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych uchylenia ze skutkiem wstecznym postanowienia, w którym zarządzono dany środek tymczasowy, lecz jedynie zmianę tego postanowienia lub jego uchylenie *ex nunc*, z wykorzystaniem przysługującej temu sędziemu możliwości przeformułowania, jedynie ze skutkiem na przyszłość, takiego postanowienia, w ramach której może on ocenić ponownie, z uwzględnieniem okoliczności zachodzących w momencie wydawania przezeń orzeczenia, czy zachodzi konieczność, z faktycznego i prawnego punktu widzenia, zastosowania danego środka tymczasowego [zob. analogicznie postanowienie z dnia 14 lutego 2002 r., Komisja/Artegodan, C-440/01 P(R), EU:C:2002:95, pkt 65].
- 23 Wynika z tego, że wniosek złożony na podstawie art. 163 regulaminu postępowania nie może mieć na celu podważenia zaistniałych w przeszłości skutków postanowienia, w którym został zarządzony dany środek tymczasowy.
- 24 Po drugie, należy podkreślić, że w art. 162 § 3 regulaminu postępowania przewidziano, iż środek tymczasowy może wygasnąć z dniem wyznaczonym w postanowieniu o zarządzeniu tego środka lub też, jeśli taki dzień nie został wyznaczony, wygasa on z dniem ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie.
- 25 Ze względu na to, że postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych ma, jak wynika w szczególności z art. 160 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania, charakter akcesoryjny względem postępowania głównego, środki tymczasowe zarządzone w ramach takiego postępowania również wygasają z momentem zakończenia postępowania głównego, w szczególności, gdy w sprawie, której dotyczyło to postępowanie, wydano postanowienie o wykreśleniu jej z rejestru.
- 26 W związku z tym w niniejszym przypadku, począwszy od dnia 4 lutego 2022 r., czyli od daty przyjęcia postanowienia Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów) (C-121/21, niepublikowanego, EU:C:2022:82), w którym prezes Trybunału orzekł o wykreśleniu sprawy C-121/21 z rejestru Trybunału, Rzeczpospolita Polska nie jest już zobowiązana do natychmiastowego zaprzestania wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów. Podobnie zasądzenie od tego państwa członkowskiego na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 000 EUR dziennie do czasu zaprzestania tej działalności należy uznać za bezskuteczne począwszy od tej daty.
- 27 W tych okolicznościach, w pierwszej kolejności, w zakresie, w jakim wniosek o uchylenie postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. należy rozumieć jako zmierzający do podważenia, ze skutkiem na przyszłość, obowiązku natychmiastowego zaprzestania działalności wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów, wniosek ten należy uznać za bezprzedmiotowy.
- 28 W związku z tym nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie tego wniosku w zakresie, w jakim dotyczy on skutków postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. po dniu 4 lutego 2022 r.

- 29 W drugiej kolejności, w zakresie, w jakim ten sam wniosek należy rozumieć jako zmierzający do podważenia skutków, jakie wywarło to postanowienie przed dniem 4 lutego 2022 r., z rozważań zawartych w pkt 22 niniejszego postanowienia wynika, że należy go odrzucić jako niedopuszczalny.
- 30 W trzeciej kolejności, z wniosku o uchylenie postanowienia z dnia 20 września 2021 r. jasno wynika, że został on złożony w celu uzyskania uchylenia tego postanowienia ze skutkiem wstecznym.
- 31 Ponadto należy zauważyć, że wniosek ten został złożony w dniu, w którym, ze względów przedstawionych w pkt 26 niniejszego postanowienia, środek tymczasowy zarządzony w postanowieniu z dnia 20 września 2021 r. przestał wywoływać skutki. W świetle tej okoliczności i związanych z nią argumentów wniosek ten należy rozumieć jako mający na celu jedynie podważenie skutków, jakie wywarło to postanowienie przed dniem 4 lutego 2022 r., a mianowicie powstania po stronie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku zapłaty kary pieniężnej za okres od dnia doręczenia postanowienia z dnia 20 września 2021 r. do dnia wykreślenia sprawy C-121/21 z rejestru Trybunału.
- 32 Ponieważ zaś orzeczenie takiego środka nie należy do kompetencji przyznanym sędziemu orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych w art. 163 regulaminu postępowania, jak wynika to z orzecznictwa wspomnianego w pkt 22 niniejszego postanowienia, wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia z dnia 20 września 2021 r. należy odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

- 33 Zgodnie z art. 142 jego regulaminu postępowania w przypadku umorzenia postępowania Trybunał rozstrzyga o kosztach według uznania.
- 34 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 35 W niniejszej sprawie ze względu na to, po pierwsze, że umorzenie postępowania wynika z postanowienia o wykreśleniu z rejestru wydanego w następstwie zawartej między stronami ugody, i, po drugie, chociaż Rzeczpospolita Polska częściowo przegrała sprawę, to Republika Czeska nie wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania, należy orzec, że każde z tych państw członkowskich pokrywa własne koszty.
- 36 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- 37 Należy zatem rozstrzygnąć, że Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów wiceprezes Trybunału postanawia, co następuje:

- 1) **Postępowanie w sprawie wniosku zmierzającego do uchylenia postanowienia wiceprezes Trybunału z dnia 21 maja 2021 r., Republika Czeska/Polska (C-121/21 R, EU:C:2021:420) zostaje umorzone w zakresie, w jakim wniosek ten dotyczy skutków tego postanowienia po dniu 4 lutego 2022 r.**
- 2) **W pozostałym zakresie wniosek ten zostaje odrzucony.**

- 3) Wniosek zmierzający do uchylenia postanowienia wiceprezes Trybunału z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska (C-121/21 R, EU:C:2021:752) zostaje odrzucony.**
- 4) Rzeczpospolita Polska, Republika Czeska i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 19 maja 2022 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Wiceprezes

L. Bay Larsen

POSTANOWIENIE WICEPREZESA TRYBUNAŁU

z dnia 21 kwietnia 2023 r.^(*)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Wniosek o uchylenie lub zmianę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Skuteczna ochrona sądowa – Niezawisłość sędziowska – Niewykonanie – Zmiana okoliczności – Okresowa kara pieniężna

W sprawie C-204/21 R-RAP

mającej za przedmiot wniosków o uchylenie lub zmianę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych na podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem, złożony w dniu 10 marca 2023 r.,

Rzeczpospolita Polska, którą reprezentują B. Majczyna oraz S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,

strona występująca z wnioskiem,

przeciwko,

Komisji Europejskiej, którą reprezentują K. Herrmann oraz P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

druga strona postępowania,

popieranej przez:

Królestwo Belgii, które reprezentują M. Jacobs, C. Pochet oraz L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, które reprezentują V. Pasternak Jørgensen oraz M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentują M.K. Bulterman oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentuje H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, które początkowo reprezentowali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, a które obecnie reprezentują H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

* Język postępowania: polski.

WICEPREZES TRYBUNAŁU,

po wysłuchaniu A.M. Collinsa, rzecznika generalnego,

wydaje następujące

Postanowienie

- 1 W swoim wniosku Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o uchylenie lub, tytułem ewentualnym, o zmianę postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, zwanego dalej „postanowieniem z dnia 27 października 2021 r.”, EU:C:2021:878).

Postępowanie przed Trybunałem

- 2 W dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja Europejska wniosła na podstawie art. 258 TFUE skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mającą na celu stwierdzenie, że:
 - przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190, zwaną dalej „ustawą zmieniającą”) (obie te ustawy łącznie zwane dalej „p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu”), art. 26 § 3 oraz art. 29 §§ 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu”), art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., poz. 1269), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (zwaną dalej „p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu”), jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą praw podstawowych”) w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
 - przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujące do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
 - przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu pozwalające

na zakwalifikowanie jako „przewinienie dyscyplinarne” badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również art. 267 TFUE;

- powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
 - przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35).
- 3 W tym samym dniu Komisja złożyła wniosek w przedmiocie środków tymczasowych o nałożenie przez Trybunał na Rzeczpospolitą Polską szeregu zobowiązań do czasu wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.
- 4 Postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, zwanym dalej „postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r.”, EU:C:2021:593), wiceprezes Trybunału zobowiązała Rzeczpospolitą Polską, w pkt 1 sentencji tego postanowienia, do chwili ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21, do:
- a) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz, po drugie, do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);
 - b) zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez

- nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982);
- c) zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;
 - d) zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, jak również art. 8 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;
 - e) zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu; oraz
 - f) powiadomienia Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.
- 5 Postanowieniem z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R, EU:C:2021:834), wiceprezes Trybunału oddaliła wniosek Rzeczypospolitej Polskiej o uchylenie postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r.
- 6 Postanowieniem z dnia 27 października 2021 r. wiceprezes Trybunału zobowiązał Rzeczpospolitą Polską do zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia tego postanowienia Rzeczypospolitej Polskiej do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21.
- 7 W dniu 10 marca 2023 r. Rzeczpospolita Polska złożyła rozpatrywany tu wniosek.

Żądania stron

- 8 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:
- uchylenie postanowienia z dnia 27 października 2021 r. lub
 - tytułem ewentualnym, o obniżenie kwoty okresowej kary pieniężnej nałożonej tym postanowieniem.

9 Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie wniosku o uchylenie postanowienia z dnia 27 października 2021 r. oraz
- o uwzględnienie przy badaniu wniosku o obniżenie kwoty okresowej kary pieniężnej nałożonej tym postanowieniem środków przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r.

W przedmiocie wniosku o uchylenie postanowienia z dnia 27 października 2021 r. lub, tytułem ewentualnym, o jego zmianę

- 10 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 162 § 1 regulaminu postępowania Trybunału postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych nie podlega zaskarżeniu.
- 11 Natomiast zgodnie z art. 163 tego regulaminu postanowienie może zostać na wniosek strony w każdej chwili zmienione lub uchylone ze względu na zmianę okoliczności. Pojęcie „zmiany okoliczności” oznacza w szczególności wystąpienie wszelkich okoliczności faktycznych lub prawnych mogących podważyć ocenę sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych w odniesieniu do warunków, od których spełnienia jest uzależnione zastosowanie zawieszenia wykonania lub innego środka tymczasowego (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:22, pkt 22).
- 12 Należy podkreślić przy tym, że wniosek złożony na podstawie tego przepisu ma na celu nie uzyskanie ze strony sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych uchylenia ze skutkiem wstecznym postanowienia, w którym zarządzono dany środek tymczasowy, lecz jedynie zmianę tego postanowienia lub jego uchylenie ex nunc, z wykorzystaniem przysługującej temu sędziemu możliwości przeformułowania, jedynie ze skutkiem na przyszłość, takiego postanowienia, w ramach której może on ocenić ponownie, z uwzględnieniem okoliczności zachodzących w momencie wydawania przezeń orzeczenia, czy zachodzi konieczność, z faktycznego i prawnego punktu widzenia, zastosowania danego środka tymczasowego [postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 19 maja 2022 r., Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów), C-121/21 R, niepublikowane, EU:C:2022:408, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 13 Wynika z tego, że wniosek złożony na podstawie art. 163 regulaminu postępowania nie może mieć na celu wzruszenia zaistniałych w przeszłości skutków postanowienia, w którym został zarządzony dany środek tymczasowy [postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 19 maja 2022 r., Republika Czeska/Polska (Kopalnia Turów), C-121/21 R, niepublikowane, EU:C:2022:408, pkt 23].
- 14 W niniejszej sprawie, ponieważ wniosek złożony przez Rzeczpospolitą Polską dotyczy wyłącznie postanowienia z dnia 27 października 2021 r., należy go rozumieć w ten sposób, że zmierza on do uchylenia lub zmiany okresowej kary pieniężnej nałożonej tytułem akcesoryjnym w stosunku do środków tymczasowych zarządzonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r.
- 15 W celu wydania orzeczenia w przedmiocie tego wniosku należy przypomnieć, że art. 279 TFUE przyznaje Trybunałowi kompetencję do zarządzenia każdego środka tymczasowego, jaki uzna on za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 97; postanowienie z dnia 27 października 2021 r., pkt 19).
- 16 W szczególności sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien być w stanie zapewnić skuteczność nakazu skierowanego do strony na podstawie art. 279 TFUE,

poprzez przyjęcie wszelkich środków służących zapewnieniu przestrzegania przez tę stronę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych. Środek taki może w szczególności przewidywać nałożenie okresowej kary pieniężnej, w wypadku gdyby wspomniany nakaz nie był przestrzegany przez stronę, do której jest skierowany (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 100; postanowienie z dnia 27 października 2021 r., pkt 20).

- 17 W tym kontekście z postanowienia z dnia 27 października 2021 r. wynika, że z uwagi na to, iż z akt sprawy nie wynikało, by środki przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską były wystarczające do zapewnienia wykonania środków tymczasowych zarządzonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych uznał, że konieczne jest wzmocnienie skuteczności tych środków tymczasowych poprzez nałożenie na to państwo członkowskie okresowej kary pieniężnej w celu odwiedzenia go od opóźniania dostosowania swojego zachowania do tego postanowienia.
- 18 W związku z tym, aby orzec w przedmiocie rozpatrywanego tu wniosku, sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien ustalić, czy argumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską pozwalają na wykazanie zmiany okoliczności oznaczającej, że na dzień orzekania przez tego sędziego okresowa kara pieniężna nałożona na to państwo członkowskie postanowieniem z dnia 27 października 2021 r. nie jest już w całości lub w części uzasadniona.
- 19 Dokładniej rzecz ujmując, zważywszy, że argumentacja przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie tego wniosku ma na celu wykazanie, iż to państwo członkowskie w pełni wykonało środki tymczasowe zarządzone postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r., sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien ustalić, czy rzeczywiście tak jest, skutkiem czego w takim wypadku nie byłoby już uzasadnione nałożenie okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie ze skutkiem na przyszłość.
- 20 Należy jeszcze uściślić, w zakresie, w jakim niniejszy wniosek zmierza tytułem ewentualnym do obniżenia kwoty okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może na podstawie art. 163 regulaminu postępowania nie tylko uchylić, ale również zmienić postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych. Taka zmiana może polegać w szczególności na obniżeniu kwoty okresowej kary pieniężnej nałożonej uprzednio na państwo członkowskie, w przypadku gdy zmiana okoliczności uzasadnia takie obniżenie.
- 21 W świetle powyższego należy zbadać sposób wykonania poszczególnych środków tymczasowych zarządzonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r. w celu ustalenia, czy Rzeczpospolita Polska wykazała, że w następstwie zmiany okoliczności wykonanie to uzasadnia uchylenie – a jeśli nie uchylenie, to obniżenie – okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., ze skutkiem na przyszłość.

W przedmiocie obowiązku zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu

Argumentacja

- 22 Rzeczpospolita Polska podnosi, że ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1259, zwana dalej „ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r.”) zniesiono Izbę Dyscyplinarną oraz uchylono w całości art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

- 23 Zobowiązanie do zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 tej ustawy stało się zatem zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej bezprzedmiotowe.
- 24 Komisja również uważa, że ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. stanowi prawidłowe wykonanie tego zobowiązania.

Ocena

- 25 Z pkt 1 lit. a) i b) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązano w nim Rzeczpospolitą Polską w szczególności do zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, na mocy których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu.
- 26 Z art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. wynika zaś, że art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu został uchylony w całości. Ponadto bezsporne jest, że Izba Dyscyplinarna została na mocy tej ustawy zniesiona.
- 27 Przyjęcie takich środków nie było wprawdzie niezbędne do zapewnienia wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. (zob. podobnie postanowienie z dnia 27 października 2021 r., pkt 53), niemniej zapewniają one, iż art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu nie ma już zastosowania w polskim porządku prawnym.
- 28 W związku z tym Rzeczpospolita Polska w pełni zastosowała się do środków tymczasowych, o których mowa w pkt 25 niniejszego postanowienia.

W przedmiocie obowiązku zawieszenia skutków orzeczeń Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie

Argumentacja

- 29 Rzeczpospolita Polska podnosi, po pierwsze, że art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. stanowi, iż w należących do właściwości Izby Dyscyplinarnej przed dniem wejścia w życie tej ustawy sprawach dyscyplinarnych Izba Odpowiedzialności Zawodowej, z urzędu, na pierwszym posiedzeniu w sprawie, powinna rozpatrzyć orzeczone przez Izbę Dyscyplinarną zawieszenie w czynnościach służbowych danego sędziego. Procedura ta pozwala na bezzwłoczne zwerifikowanie adekwatności zastosowanego przez Izbę Dyscyplinarną środka tymczasowego.
- 30 Po drugie, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. sędziemu, w stosunku do którego wydany został przez Sąd Najwyższy, w składzie którego brał udział sędzia Izby Dyscyplinarnej, prawomocny wyrok dyscyplinarny lub podjęta została uchwała prawomocnie zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, przysługuje wniosek o wznowienie postępowania przed Izbą Odpowiedzialności Zawodowej.
- 31 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. wprowadza zatem ramy prawne pozwalające sędziom, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej, uzyskać ich wzruszenie. Pewna liczba sędziów uzyskała zresztą w tych ramach uchylenie takich orzeczeń. Wreszcie, sprawy dotyczące tego rodzaju orzeczeń są także nadal w toku.
- 32 Komisja twierdzi, że ustanowione w ten sposób przez Rzeczpospolitą Polską środki prawne nie skutkują natychmiastowym zawieszeniem skutków orzeczeń Izby Dyscyplinarnej. Ponadto przykłady przytoczone przez Rzeczpospolitą Polską nie są znaczące.

Ocena

- 33 Z pkt 1 lit. a) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązano w nim Rzeczpospolitą Polską w szczególności do zawieszenia skutków orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.
- 34 Rzeczpospolita Polska utrzymuje w istocie, że wykonała w pełni ten środek tymczasowy poprzez ustanowienie dwóch odrębnych środków prawnych przewidzianych odpowiednio w art. 9 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r.
- 35 Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., z samego brzmienia tego przepisu wynika, że orzeczenia Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych do czasu rozstrzygnięcia sprawy będącej w toku w chwili wejścia w życie tej ustawy będą musiały zostać rozpatrzone ponownie przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej.
- 36 Rozpatrzenie to jest oczywiście co do zasady w stanie zapobiec temu, by wydana przez Izbę Dyscyplinarną uchwała nadal wywoływała z mocy prawa skutki, ponieważ pozostawianie tych skutków w mocy jest uzależnione od zatwierdzenia tej uchwały przez inny organ.
- 37 Niemniej jednak, po pierwsze, zarówno z brzmienia art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., jak i z jego wykładni dokonywanej przez Rzeczpospolitą Polską wynika, że artykuł ten nie ma zastosowania do wszystkich orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną. W szczególności wspomniany artykuł nie pozwala ograniczyć skutków orzeczeń nakładających na sędziego karę dyscyplinarną lub zezwalających na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, podczas gdy takie orzeczenia są objęte środkiem tymczasowym, o którym mowa w pkt 33 niniejszego postanowienia, a ponadto mogą mieć istotny wpływ na życie i karierę zainteresowanych sędziów.
- 38 Po drugie, rzeczywiście art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. przewiduje ponowne rozpatrzenie orzeczenia Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych na pierwszym posiedzeniu w sprawie dotyczącej sytuacji tego sędziego przed Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Jednakże ani z przepisów tej ustawy, ani z argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej nie wynika, aby skutki takiego orzeczenia były zawieszane do czasu tego pierwszego posiedzenia. Nie wydaje się zresztą, by musiało się ono odbyć w jakimś określonym z góry terminie.
- 39 Co się tyczy w drugiej kolejności art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., z brzmienia tego przepisu wynika, że przyznaje on sędziom, w stosunku do których Izba Dyscyplinarna wydała określone prawomocne orzeczenia, prawo wystąpienia w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie tej ustawy z wnioskiem o wznowienie dotyczącego ich postępowania.
- 40 Choć ustanowienie takiego środka prawnego, o ile będzie on skuteczny, może wzmocnić ochronę sądową przysługującą sędziom, których dotyczą postępowania prowadzone przed Izbą Dyscyplinarną, bynajmniej nie oznacza ono zawieszenia skutków orzeczenia wydanego przez Izbę Dyscyplinarną, w przypadku gdy dany sędzia nie złożył wniosku o ponowne rozpatrzenie tego orzeczenia zgodnie z warunkami określonymi w ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r.
- 41 Ponadto nawet w przypadku złożenia takiego wniosku z art. 18 ust. 1 tej ustawy nie wynika, by skutki orzeczenia Izby Dyscyplinarnej, którego dotyczy ten wniosek, podlegały zawieszeniu do czasu rozpatrzenia wspomnianego wniosku.

- 42 Jak więc widać, środki prawne, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, nie mogą w każdym wypadku i w sposób natychmiastowy zagwarantować zawieszenia skutków orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.
- 43 W tych okolicznościach fakt, że niektóre z tych orzeczeń rzeczywiście zostały lub mogą zostać wkrótce wzruszone, gdyby nawet został wykazany, nie może w żadnym wypadku dowodzić tego, że środek tymczasowy, o którym mowa w pkt 33 niniejszego postanowienia, został w pełni wykonany.
- 44 W związku z tym Rzeczpospolita Polska jedynie częściowo zastosowała się do tego środka tymczasowego.

W przedmiocie obowiązku zawieszenia stosowania polskich przepisów zakazujących sądowi krajowemu badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy

Argumentacja

- 45 Rzeczpospolita Polska podnosi, że polskie przepisy pozwalają zagwarantować zapewnienie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie ustawy, na różnych etapach spraw i w różnych procedurach. To państwo członkowskie uważa więc, że wykonało, w oparciu o swoją praktykę sądową, środki tymczasowe zarządzone postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).
- 46 Ponadto ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. wprowadziła do polskiego porządku prawnego nową instytucję prawną umożliwiającą, gdy strona podniesie wątpliwości w tym względzie, zbadanie przestrzegania przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu. Skutkiem zastosowania tej instytucji może być wyłączenie sędziego również w takich przypadkach, których nie obejmuje wniosek o wyłączenie sędziego.
- 47 Komisja podnosi, że środek prawny, na który powołuje się Rzeczpospolita Polska, stosowany jest na wniosek strony lub uczestnika danego postępowania i że pierwotnie podlegał on szeregowi ograniczeń. Ten środek prawny nie pozwala natomiast na zbadanie z urzędu spełnienia wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Instytucja ta wskazuje ponadto na sprawę, w której wszczęto postępowanie dyscyplinarne z powodu naruszenia art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

Ocena

- 48 Z pkt 1 lit. d) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązano w nim Rzeczpospolitą Polską do zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, jak również art. 8 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych.
- 49 W tym względzie w pierwszej kolejności w zakresie, w jakim należy rozumieć, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej zmierza do wykazania, iż środek tymczasowy, o którym

mowa w poprzednim punkcie, został wykonany poprzez praktykę jej sądów, wystarczy zauważyć, że argumentacja ta nie zawiera żadnego wyjaśnienia, na czym ta praktyka polega, a ponadto nie towarzyszy jej żaden dowód mający wykazać rzeczywisty charakter wspomnianej praktyki.

- 50 W drugiej kolejności ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. faktycznie ustanowiła nową instytucję prawną umożliwiającą zbadanie spełnienia wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, przy czym ten środek prawny jest uregulowany w szczególności w art. 42a § 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, w art. 29 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz w art. 5 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.
- 51 Jednak, po pierwsze, bezsporne jest, że polskie przepisy, o których mowa w pkt 48 niniejszego postanowienia, nie zostały uchylone, a ich stosowanie nie zostało formalnie zawieszono, w związku z czym wprowadzone przez nie ograniczenia dotyczące możliwości badania spełnienia wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy nadal co do zasady w pełni obowiązują w polskim porządku prawnym.
- 52 Po drugie, zarówno z brzmienia przepisów regulujących ustanowiony przez polskiego ustawodawcę nowy środek prawny, na który powołuje się Rzeczpospolita Polska, jak i z argumentacji tego państwa członkowskiego wynika, że ten środek prawny może zostać użyty jedynie na wniosek strony danego postępowania.
- 53 Wynika z tego, że omawiany środek prawny należy rozumieć jako odstępstwo od ograniczeń wynikających z polskich przepisów, o których mowa w pkt 48 niniejszego postanowienia, wprowadzane wyłącznie w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem. Nie wykazano zatem, że ograniczenia te zostały zniesione w innych przypadkach, w szczególności zaś w przypadku, gdy sąd przeprowadza z urzędu badanie spełnienia wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 54 W związku z tym, bez potrzeby ustalania, czy prawo Unii koniecznie wymaga, by sędzia mógł przeprowadzić takie badanie z urzędu, widoczne jest, że przyjęcie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. nie może w każdym wypadku zapewnić zawieszenia wszystkich skutków polskich przepisów, o których mowa w pkt 48 niniejszego postanowienia.
- 55 W tych okolicznościach należy uznać, że o ile przyjęcie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. może ograniczyć skutki tych przepisów, o tyle nie wystarcza ono do zapewnienia pełnego wykonania środka tymczasowego, o którym mowa w pkt 48 niniejszego postanowienia.
- 56 W związku z tym Rzeczpospolita Polska jedynie częściowo zastosowała się do tego środka tymczasowego.

W przedmiocie obowiązku zawieszenia stosowania polskich przepisów zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy

Argumentacja

- 57 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że obowiązujące polskie przepisy nigdy nie pozwalały na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z zapewnieniem jednostkom prawa do sądu ustanowionego na podstawie ustawy i że sądy dyscyplinarne zawsze interpretowały te przepisy w ten sposób.

- 58 Ponadto w ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. doprecyzowano definicje deliktów dyscyplinarnych, które można przypisać sędziom. I tak, po pierwsze, z ustawy tej wynika, że deliktem dyscyplinarnym nie może być treść orzeczenia sądowego, w tym treść orzeczenia odnosząca się do prawa do sądu ustanowionego na podstawie ustawy. Po drugie, w omawianej ustawie potwierdzono, że deliktem dyscyplinarnym nie jest badanie spełniania wymogów niezależności i bezstronności w przypadku, o którym mowa w szeregu wymienionych w niej przepisów.
- 59 Zdaniem Komisji przepisy, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, wyłączają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, których orzeczenia zawierają błędną wykładnię wymogów art. 19 ust. 1 TUE lub którzy badają spełnienie wymogu niezawisłości i bezstronności sędziego na wniosek strony.
- 60 Natomiast przepisy te nie wykluczają, że nadal może być uznane za przewinienie dyscyplinarne badanie z urzędu, czy członek składu orzekającego spełnia te wymogi. Ponadto Komisja została poinformowana o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i podjęciu czynności wyjaśniających w dwóch sprawach dotyczących takiej sytuacji.

Ocena

- 61 Z pkt 1 lit. c) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązuje ono Rzeczpospolitą Polską do zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i z art. 47 karty praw podstawowych.
- 62 W tym względzie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że argument dotyczący okoliczności, iż obowiązujące polskie przepisy nigdy nie pozwalały na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z zapewnieniem jednostkom prawa do sądu ustanowionego na podstawie ustawy, stanowi powtórzenie argumentu podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską w uwagach na piśmie zgłoszonych do wniosku w przedmiocie środków tymczasowych złożonego przez Komisję w dniu 1 kwietnia 2021 r. Tego rodzaju argument nie pozwala zatem wykazać „zmiany okoliczności” w rozumieniu art. 163 regulaminu postępowania, wobec czego należy go oddalić (zob. analogicznie postanowienie wiceprezes Trybunału z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:752, pkt 24).
- 63 W drugiej kolejności, jak podkreśla Rzeczpospolita Polska, ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. uzupełniono przepisy art. 107 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.
- 64 Po uzupełnieniu przepisy te stanowią, że nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego błąd w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa Unii ani badanie spełniania wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w przypadkach, o których mowa w art. 42a § 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, w art. 29 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz w art. 5 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.
- 65 Przede wszystkim jednak bezsporne jest, że polskie przepisy, o których mowa w pkt 61 niniejszego postanowienia, nie zostały uchylone, a ich stosowanie nie zostało formalnie zawieszono, w związku z czym przepisy te nadal co do zasady zezwalają na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy badali spełnienie wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

- 66 Następnie należy zauważyć, że uściślenie wprowadzone ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r., zgodnie z którym błąd w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa Unii nie są przewinieniem dyscyplinarnym, wcale prima facie nie wyklucza możliwości nadania im takiej kwalifikacji, gdy wykładnia i stosowanie – czy to prawidłowe, czy też błędne – takich przepisów skutkują podważeniem pewnych przepisów mających zastosowanie w polskim porządku prawnym.
- 67 W szczególności, ponieważ art. 107 § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu nadal stanowią, że sędzia podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia służbowe, w tym za działanie lub zaniechanie mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, nie można uznać, że wykluczenie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej za błąd w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa Unii musi koniecznie stać na przeszkodzie wszczęciu takiego postępowania dyscyplinarnego, gdyby sędzia – słusznie lub niesłusznie – uznał, że prawo Unii wymaga od niego podjęcia czynności mającej takie skutki.
- 68 Wreszcie, zarówno z brzmienia ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., jak i z jej wykładni dokonywanej przez Rzeczpospolitą Polską wynika, że wprowadzone przez tę ustawę uściślenie, zgodnie z którym przewinieniem dyscyplinarnym nie jest badanie spełniania wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy takiego badania dokonuje się w przypadkach, o których mowa w art. 42a § 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, w art. 29 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu oraz w art. 5 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.
- 69 Tymczasem z pkt 52 i 53 niniejszego postanowienia wynika, że przepisy te zezwalają na przeprowadzenie takiego badania wyłącznie na wniosek strony danego postępowania. Wynika z tego, że nie wykazano, iż zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. pozwalają wykluczyć w każdym wypadku możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego z tego tylko powodu, że przeprowadził on to badanie.
- 70 W tych okolicznościach, o ile te zmiany rzeczywiście umożliwiają zapewnienie wykonanie środka tymczasowego, o którym mowa w pkt 61 niniejszego postanowienia, w przypadku gdy badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy wynikających z prawa Unii odbywa się w trybie nowego środka prawnego ustanowionego w przepisach, o których mowa w pkt 68 niniejszego postanowienia, o tyle zmiany te nie są w stanie zagwarantować pełnego wykonania tego środka tymczasowego.
- 71 W związku z tym Rzeczpospolita Polska jedynie częściowo zastosowała się do tego środka tymczasowego.

W przedmiocie obowiązku zawieszenia stosowania polskich przepisów przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu

Argumentacja

- 72 Rzeczpospolita Polska podnosi, po pierwsze, że prezes Sądu Najwyższego kierująca pracami Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydała dnia 29 lipca 2021 r. zarządzenie stwierdzające, że przed tą izbą nie toczy się żadna sprawa, w której podniesiono zarzut dotyczący niezgodności z prawem powołania sędziego, oraz wstrzymujące rejestrację spraw

z wniosków o wyłączenie sędziego lub wskazanie sądu właściwego, obejmujących brak niezawisłości sędziego lub brak niezależności sądu (zwane dalej „zarządzeniem z dnia 29 lipca 2021 r.”).

- 73 Po drugie, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. Zastępca Przewodniczącego I Wydziału Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zwrócił wszystkie wnioski o wyłączenie, przekazane w związku z art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu. Uznał on bowiem, że ustanowiony w tej ustawie nowy środek prawny ma pierwszeństwo, a zatem zarzuty dotyczące braku niezawisłości sędziego należy pozostawić do rozstrzygnięcia sądom powszechnym.
- 74 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z powyższego wynika, że w praktyce sądy polskie nie stosują już przepisów, o których mowa w pkt 1 lit. e) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r.
- 75 Komisja nie kwestionuje prawdziwości dowodów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską i wyjaśnia, że po wejściu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. nie była informowana o stosowaniu przepisów przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawania zarzutów dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego.
- 76 Natomiast ze strony internetowej Sądu Najwyższego i e-rejestru spraw tego sądu wynika, że przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych znajdują się nadal sprawy dotyczące takich zarzutów, które zostały jej przekazane przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. na podstawie art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu. Nie można zatem wykluczyć, że izba ta będzie mogła nadal wykonywać swoją wyłączną właściwość w tej dziedzinie.

Ocena

- 77 Z pkt 1 lit. e) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązano w nim Rzeczpospolitą Polską do zawieszenia stosowania przepisów art. 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.
- 78 Bezsporne jest, że przepisy wymienione w poprzednim punkcie nie zostały uchylone i że ich stosowanie nie zostało formalnie zawieszono, w związku z czym Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pozostaje co do zasady wyłącznie właściwa do orzekania w sprawach objętych tymi przepisami.
- 79 Należy zatem zbadać, czy zarządzenia wydane przez sędziów Sądu Najwyższego, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, mogą w praktyce pozbawić wspomniane przepisy skuteczności.
- 80 W tym względzie w pierwszej kolejności w pkt 51 postanowienia z dnia 27 października 2021 r. stwierdzono, że środki przyjęte przez prezes Sądu Najwyższego, wśród których znajduje się zarządzenie z dnia 29 lipca 2021 r., nie pozwalają na wykazanie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie może już rozpoznawać zawisłych przed nią spraw ani że sprawy wchodzące w zakres właściwości tej izby w dalszym ciągu nie powinny jej być przekazywane przez sądy powszechne.

- 81 Z powyższego wynika, że zarządzenia z dnia 29 lipca 2021 r. nie można uznać za „zmianę okoliczności” w rozumieniu art. 163 regulaminu postępowania, pozwalającą wykazać, że środek tymczasowy, o którym mowa w pkt 77 niniejszego postanowienia, został w pełni wykonany przez Rzeczpospolitą Polską.
- 82 Ponadto podane przez Komisję przykłady spraw przekazanych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r., które nadal są zawisłe przed tą izbą, potwierdzają, że zarządzenie z dnia 29 lipca 2021 r. w praktyce nie wykluczyło całkowicie stosowania przepisów objętych tym środkiem tymczasowym.
- 83 W drugiej kolejności wydaje się, że przedłożone przez Rzeczpospolitą Polską zarządzenie Zastępcy Przewodniczącego I Wydziału Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych świadczy rzeczywiście o istnieniu praktyki polegającej na zwracaniu sądom powszechnym spraw przekazanych tej izbie na podstawie przepisów wymienionych w pkt 77 niniejszego postanowienia, przy czym Komisja nie kwestionuje istnienia tej praktyki.
- 84 Niemniej jednak to zarządzenie Zastępcy Przewodniczącego I Wydziału Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przewiduje przekazanie sądom powszechnym wyłącznie spraw objętych zakresem nowego środka prawnego ustanowionego ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r., o którym mowa w pkt 50 niniejszego postanowienia. W związku z tym nie zostało wykazane, że stosowanie przepisów wymienionych w pkt 77 niniejszego postanowienia byłoby wyłączone również w sprawach, które nie są objęte zakresem tego nowego środka prawnego, ale w których zostały podniesione zarzuty dotyczące braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.
- 85 Wynika z tego, że o ile środki, na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, mogą w istotny sposób ograniczyć stosowanie przepisów przyznających Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączną właściwość, o tyle z akt sprawy nie wynika, że stosowanie tych przepisów zostało w praktyce całkowicie zawieszono.
- 86 W związku z tym Rzeczpospolita Polska jedynie częściowo zastosowała się do środka tymczasowego, o którym mowa w pkt 77 niniejszego postanowienia.

W przedmiocie obowiązku powstrzymania się od przekazywania spraw, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności

Argumentacja

- 87 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że sprawy, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, zostały przekazane na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. dwóm odrębnym jednostkom Sądu Najwyższego, a mianowicie Izbie Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 88 Przed wszystkim zaś żaden wyrok Trybunału nie stanowi, że izby te nie spełniają gwarancji, o których mowa w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982). Członkowie tych izb objęci są również takimi samymi gwarancjami niezawisłości jak pozostali sędziowie Sądu Najwyższego. Ponadto te czynniki, których zbieg spowodował uwzględnienie przez Trybunał w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596) skargi Komisji o stwierdzenie uchy-

bienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącej Izby Dyscyplinarnej, nie cechują Izby Odpowiedzialności Zawodowej lub Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wreszcie, sama okoliczność, że sędzia został powołany przez głowę państwa na wniosek organu złożonego w przeważającej mierze z członków reprezentujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą, nie jest wystarczająca do wykazania naruszenia art. 19 ust. 1 TUE.

- 89 Komisja uważa, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełniają gwarancji, o których mowa w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).
- 90 Wskazuje ona w tym względzie, że czternastu z siedemnastu członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz czterech z jedenastu członków Izby Odpowiedzialności Zawodowej zostało powołanych na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego w okolicznościach uznanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za prowadzące do naruszenia prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy.
- 91 Komisja uważa, że połączenie okoliczności, iż sędziowie ci zostali powołani na wniosek organu, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej, oraz iż powołań tych dokonano pomimo wstrzymania przez sąd administracyjny uchwały tego organu obejmującej wniosek o powołanie, rodzi poważne wątpliwości co do tego, czy obie te izby spełniają wymogi niezawisłości wynikające z art. 19 ust. 1 TUE.

Ocena

- 92 Z pkt 1 lit. a) i b) sentencji postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że zobowiązano w nim Rzeczpospolitą Polską w szczególności do powstrzymania się od przekazywania spraw, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).
- 93 Bezsporne jest, że w następstwie uchylenia art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu i zniesienia Izby Dyscyplinarnej polski ustawodawca przekazał właściwość należącą wcześniej do tej izby w części Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, a w części Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.
- 94 Choć w ten sposób Rzeczpospolita Polska przekazała sprawy, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, organom innym niż Izba Dyscyplinarna, to jednak Komisja uważa, że przekazanie to nie jest w stanie zapewnić wykonania środka tymczasowego, o którym mowa w pkt 92 niniejszego postanowienia, z tego względu, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełniają w zakresie zasad powoływania ich członków wymogów niezawisłości określonych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).
- 95 W tym względzie należy zauważyć, że wyrażone przez Komisję stanowisko nie wynika bezpośrednio ze stwierdzenia przez Trybunał na podstawie art. 258 TFUE, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ponieważ Trybunał nie zajął dotychczas stanowiska

- w tej kwestii w kontekście rozpatrywania skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 96 To stanowisko Komisji nie może również znajdować oparcia w wyroku wydanym przez Trybunał na podstawie art. 267 TFUE.
- 97 Prawdę jest, że w pkt 152 wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), Trybunał uznał, iż szereg okoliczności powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może prowadzić do wniosku, że to powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania polskiego systemu sądownictwa, a tym samym z naruszeniem art. 19 ust. 1 TUE.
- 98 Stwierdzeniu temu towarzyszyło jednak zastrzeżenie, że ostateczna ocena należy do sądu odsyłającego, który w ramach postępowania prejudycjalnego jest wyłącznie właściwy do ustalenia i oceny stanu faktycznego sporu w postępowaniu głównym oraz do dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 W tym kontekście sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nie może zatem uwzględnić argumentu Komisji bez dokonania uprzednio oceny zgodności procesu powołania członków Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z art. 19 ust. 1 TUE.
- 100 Argument ten różni się zatem od tych, które zostały zbadane w pkt 22–86 niniejszego postanowienia. Ocena tych ostatnich argumentów wymagała bowiem jedynie ustalenia, czy nowe środki przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską mogą spowodować zawieszenie skutków polskich przepisów kwestionowanych przez Komisję w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będącej przedmiotem sprawy C-204/21, na podstawie zarzutów, które w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r. uznano za nieopozbawione poważnej podstawy. W tym celu sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nie musiał oceniać zgodności tych nowych przepisów lub innych elementów polskich przepisów z prawem Unii.
- 101 Tymczasem w ramach systemu ustanowionego w art. 258 i 260 TFUE Trybunał posiada wyłączną kompetencję, przyznaną mu bezpośrednio i wyraźnie przez traktat FUE, do orzekania w przedmiocie zgodności zachowania państw członkowskich z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia, C-292/11 P, EU:C:2014:321, pkt 49, 50).
- 102 Sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych jest jak najbardziej właściwy do dokonania, zanim Trybunał wyda wyrok rozstrzygający w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wstępnej oceny zarzutów podniesionych na poparcie tej skargi, w celu orzeczenia w przedmiocie przesłanki *fumus boni iuris*, bez uszczerbku dla dokonania końcowej oceny tych zarzutów przez Trybunał.
- 103 Uprawnienie to nie może jednak, bez naruszenia wyłącznej właściwości Trybunału wynikającej z art. 258 i 260 TFUE, zezwalać sędziemu orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych na dokonanie oceny zgodności z prawem Unii krajowej praktyki lub uregulowania krajowego, które nie są przedmiotem zarzutów podniesionych na poparcie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i które nie zostały

- wcześniej zbadane przez Trybunał (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia, C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 51).
- 104 Przeciwnie rozwiązanie mogłoby zresztą naruszać prawo procesowe zainteresowanego państwa członkowskiego poprzez pozbawienie go możliwości doprecyzowania na etapie poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego swojego stanowiska w odniesieniu do argumentów przedstawionych przez Komisję, na którym to etapie ma ono możliwość wypełnienia zobowiązań lub skutecznego powołania argumentów obrony wobec tych argumentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia, C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 55, 56).
- 105 Należy ponadto uściślić, że nie można dopuścić badania przez sędziego orzekającego przedmiocie środków tymczasowych oceny argumentu dotyczącego niezgodności z prawem Unii krajowej praktyki lub uregulowania krajowego, które nie są przedmiotem zarzutów podniesionych na poparcie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nawet jeśli badanie to ogranicza się do ustalenia, czy argument ten wydaje się *prima facie* niepozbawiony poważnej podstawy.
- 106 Taki standard kontroli przy badaniu wniosku w przedmiocie środka tymczasowego jest bowiem uzasadniony jedynie tym, że rozpatrywany argument ma stać się przedmiotem ostatecznej oceny dokonywanej przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, co nie ma miejsca w przypadku argumentu dotyczącego takiej praktyki krajowej lub takiego uregulowania krajowego.
- 107 W związku z tym – jeżeli w trakcie badania przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych wykonania środków tymczasowych – między Komisją a danym państwem członkowskim zaistnieje spór co do zgodności z prawem Unii krajowej praktyki lub krajowego uregulowania, które nie są przedmiotem zarzutów podniesionych na poparcie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i które nie zostały wcześniej zbadane przez Trybunał, Komisja powinna, jeżeli uzna to za stosowne, wystąpić z nową skargą o stwierdzenie uchybienia, dotyczącą tej praktyki krajowej lub tego uregulowania krajowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia, C-292/11 P, EU:C:2014:3, pkt 52).
- 108 W tych okolicznościach, zważywszy, że zgodność z prawem Unii procesu powołania członków Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest przedmiotem zarzutów podniesionych w skardze wniesionej w sprawie C-204/21, które zostały przywołane w pkt 2 niniejszego postanowienia, oraz że zgodność ta nie została wcześniej zbadana przez Trybunał, sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nie może uwzględnić argumentu Komisji przytoczonego w pkt 94 niniejszego postanowienia.
- 109 Wynika z tego, że bez uszczerbku dla kwestii, czy wspomniany proces powołania jest zgodny z prawem Unii, należy uznać, iż Rzeczpospolita Polska zastosowała się do środków tymczasowych, o których mowa w pkt 92 niniejszego postanowienia.
- 110 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że z akt sprawy nie wynika, by środki przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską były wystarczające do zapewnienia wykonania wszystkich środków tymczasowych wskazanych w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r., a w konsekwencji nie zachodziła już konieczność wzmocnienia skuteczności tych środków tymczasowych poprzez nałożenie okresowej kary pieniężnej.

- 111 W tych okolicznościach należy oddalić przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polską wniosek o uchylenie postanowienia z dnia 27 października 2021 r.
- 112 Niemniej jednak z pkt 25–109 niniejszego postanowienia wynika, że środki wprowadzone przez Rzeczpospolitą Polską po podpisaniu postanowienia z dnia 27 października 2021 r. mogą w znacznej mierze zapewnić wykonanie środków tymczasowych wskazanych w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r.
- 113 W związku z tym – w świetle okoliczności niniejszej sprawy i zdolności płatniczej Rzeczypospolitej Polskiej – należy obniżyć kwotę okresowej kary pieniężnej nałożonej postanowieniem z dnia 27 października 2021 r. do 500 000 EUR dziennie, począwszy od dnia podpisania niniejszego postanowienia.

Z powyższych względów wiceprezes Trybunału postanawia, co następuje:

- 1) **Wniosek o uchylenie postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), zostaje oddalony.**
- 2) **Kwota okresowej kary pieniężnej, do której zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej Rzeczpospolita Polska została zobowiązana postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:878), zostaje obniżona do 500 000 EUR dziennie, począwszy od dnia podpisania niniejszego postanowienia.**
- 3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 21 kwietnia 2023 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Wiceprezes
L. Bay Larsen

Skarga wniesiona w dniu 19 kwietnia 2022 r.
– Polska/Komisja
(Sprawa T-200/22)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciel: B. Majczyna, pełnomocnik)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Strona skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartych w pismach z dnia: 7 lutego 2022 r., 8 lutego 2022 r., 16 marca 2022 r. i 31 marca 2022 r., dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2021 r. (Czechy/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:752) w odniesieniu do okresu od dnia 20 września 2021 r. do dnia 17 stycznia 2022 r.;

obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi dwa zarzuty.

1. Zarzut pierwszy dotyczący braku kompetencji Komisji oraz naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046¹ poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo, że należności te przestały istnieć. Strona skarżąca uważa, że Komisja nie miała podstaw prawnych do przyjmowania zaskarżonych decyzji w sytuacji, gdy skutki postanowienia z dnia 20 września 2021 r. wygasły z mocą wsteczną w wyniku zawarcia ugody przez rządy Polski i Czech, zrzeczenia się przez obie strony wszelkich roszczeń oraz wykreślenia sprawy C-121/21² z rejestru Trybunału.
2. Zarzut drugi dotyczący naruszenia art. 296 TFUE oraz art. 41 ust. 2 lit. c) i art. 47 Karty praw podstawowych UE poprzez niewystarczające uzasadnienie zaskarżonych decyzji. Strona skarżąca uważa, że przyjmując zaskarżone decyzje Komisja nie przedstawiła wymaganego przez Traktat i orzecznictwo Trybunału uzasadnienia w odniesieniu do podstaw prawnych prowadzonej w drodze tych decyzji procedury odzyskiwania należności.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, S. 1).

² Postanowienie z dnia 4 lutego 2022 r., Republika Czeska/Polska (Mine de Turów), C-121/21, nieopublikowane, EU:C:2022:82.

Skarga wniesiona w dniu 25 maja 2022 r.
– Polska/Komisja
(Sprawa T-314/22)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciel: B. Majczyna, pełnomocnik)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartej w piśmie z dnia 16 maja 2022 r. dotyczącej potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2021 r. (Czechy/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:752) w odniesieniu do okresu od dnia 18 stycznia 2022 r. do dnia 3 lutego 2022 r.;

obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi dwa zarzuty.

1. Zarzut pierwszy dotyczący braku kompetencji Komisji oraz naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046¹ poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo, że należności te przestały istnieć. Strona skarżąca uważa, że Komisja nie miała podstaw prawnych do przyjmowania zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy skutki postanowienia z dnia 20 września 2021 r. wygasły z mocą wsteczną w wyniku zawarcia ugody przez rządy Polski i Czech, zrzeczenia się przez obie strony wszelkich roszczeń oraz wykreślenia sprawy C-121/21² z rejestru Trybunału.
2. Zarzut drugi dotyczący naruszenia art. 296 TFUE oraz art. 41 ust. 2 lit. c) i art. 47 Karty praw podstawowych UE poprzez niewystarczające uzasadnienie zaskarżonych decyzji. Strona skarżąca uważa, że przyjmując zaskarżone decyzje Komisja nie przedstawiła wymaganego przez Traktat i orzecznictwo Trybunału uzasadnienia w odniesieniu do podstaw prawnych prowadzonej w drodze tej decyzji procedury odzyskiwania należności.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, S. 1).

² Postanowienie z dnia 4 lutego 2022 r., Republika Czeska/Polska (Mine de Turów), C-121/21, nieopublikowane, EU:C:2022:82.

Skarga wniesiona w dniu 22 grudnia 2022 r. – Polska/Komisja Europejska

(Sprawa T-830/22)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciele: B. Majczyna i S. Żyrek, pełnomocnicy)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartych w pismach z dnia 12 października 2022 r.¹ i 23 listopada 2022 r.², dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2021 r. (Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:878) w odniesieniu do okresu od dnia 15 lipca 2022 r. do dnia 29 sierpnia 2022 r.,

obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi skarżąca podnosi zarzut naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046³ poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że postanowienie z dnia 27 października 2021 r. nakładało kary dzienne w okresie do dnia wykonania postanowienia Wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r.⁴, zaś z dniem 15 lipca 2022 r. przestały być stosowane przepisy, których zawieszenia stosowania wymagało postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r.

¹ Pismo Komisji Europejskiej z dnia 12 października 2022 r., Ref. ARES(2022)7041596.

² Pismo Komisji Europejskiej z dnia 23 listopada 2022 r., Ref. ARES(2022)8087579.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, S. 1).

⁴ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593.

Skarga wniesiona w dniu 23 marca 2023 r. – Polska/Komisja Europejska

(Sprawa T-156/23)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciele: B. Majczyna, S. Żyrek, pełnomocnicy)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zawartej w piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r.¹, dotyczącej potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2021 r. (Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:878) w odniesieniu do okresu od dnia 30 sierpnia do dnia 28 października 2022 r.;

obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi skarżąca podnosi zarzuty naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia 2018/1046² poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że postanowienie z dnia 27 października 2021 r. nakładało kary dziennie w okresie do dnia wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. (Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593), zaś z dniem 15 lipca 2022 r. przestały być stosowane przepisy, których zawieszenia stosowania wymagało postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r.

¹ Pismo Komisji Europejskiej z dnia 13 stycznia 2023 r., Ref. ARES(2023)240070.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

Skarga wniesiona w dniu 16 października 2023 r. – Polska/Komisja

(Sprawa T-1033/23)

Język postępowania: polski

Strony

Strona skarżąca: Rzeczpospolita Polska (przedstawiciele: B. Majczyna i S. Żyrek, pełnomocnicy)

Strona pozwana: Komisja Europejska

Żądania

Skarżąca wnosi do Sądu o:

stwierdzenie nieważności trzech decyzji Komisji Europejskiej dotyczących potrącenia należności z tytułu dziennych kar pieniężnych zasądzonych w postanowieniu wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2021 r. (C-204/21 R, Komisja/Polska, EU:C:2021:878), zawartych w piśmie z dnia 4 sierpnia 2023 r.¹, odnoszącym się do okresu od dnia 29 października do dnia 31 grudnia 2022 r., w kolejnym piśmie z dnia 4 sierpnia 2023 r.², odnoszącym się do okresu od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 28 lutego 2023 r. oraz w piśmie z dnia 9 sierpnia 2023 r.³ odnoszącym się do okresu od dnia 1 marca do dnia 4 czerwca 2023 r.;

obciążenie Komisji Europejskiej kosztami postępowania.

Tytułem ewentualnym, w związku z postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 21 kwietnia 2023 r. (C-204/21 R-REP, Komisja/Polska, EU:C:2023:334), Rzeczpospolita Polska zgłasza żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonych dwóch decyzji z dnia 4 sierpnia 2023 r. oraz decyzji z dnia 9 sierpnia 2023 r. w części proporcjonalnej do stwierdzonego w tym postanowieniu stopnia wykonania środków tymczasowych, to znaczy w części obejmującej 50% potrącanych należności za okres od dnia 29 października 2022 r. do dnia 20 kwietnia 2023 r.

Zarzuty i główne argumenty

Na poparcie skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty.

1. Zarzut pierwszy dotyczący naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1046⁴ poprzez zastosowanie procedury

¹ Pismo Komisji Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2023 r., Ref. ARES(2023)5406067.

² Pismo Komisji Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2023 r., Ref. ARES(2023)5406240.

³ Pismo Komisji Europejskiej z dnia 9 sierpnia 2023 r., Ref. ARES(2023)5501878.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE)

odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że postanowienie z dnia 27 października 2021 r. nakładało kary dzienne w okresie do dnia wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21 R, Komisja/Polska, EU:C:2021:593), zaś z dniem 15 lipca 2022 r. przestały być stosowane przepisy, których zawieszenia stosowania wymagało postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r.

2. Zarzut drugi dotyczący naruszenia art. 279 TFUE i zasady proporcjonalności oraz równości wobec prawa.

3. Zarzut trzeci dotyczący naruszenia art. 101 i art. 102 w związku z art. 98 rozporządzenia 2018/1046, poprzez zastosowanie procedury odzyskiwania należności w drodze potrącenia, pomimo że środki wprowadzone przez Rzeczpospolitą Polską zapewniają w znacznej mierze wykonanie środków nałożonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r.

nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

Rozdział 10

Postępowanie w sprawie Lex Tusk

10.1. Wprowadzenie

Uchwalona 14 kwietnia 2023 roku ustawa o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022¹ (weszła w życie 31 maja 2023 r.) to akt prawny wpisujący się w praktykę kreowania w latach 2015–2023 regulacji prawnych niekonstytucyjnych i/lub sprzecznych z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, ukierunkowanych na realizację aktualnych interesów politycznych obozu rządzącego, uchwalanych w atmosferze nihilizmu konstytucyjnego i pogardy dla standardów państw cywilizowanych. Nie inaczej było w przypadku opisywanej tu ustawy. Jej twórcom nie przysługiwał żaden cel z deklarowanych w uzasadnieniu projektu, tj. nie chodziło o faktyczne wyjaśnienie skali wpływów rosyjskich w Polsce ani pól, gdzie wpływy te się ujawniały. W atmosferze sporu politycznego (opozycja zarzuciła rządowi, że pomimo deklarowanego odejścia od kupowania surowców od Federacji Rosyjskiej, Polska w dalszym ciągu sprowadza z Rosji węgiel), obóz rządzący postanowił wprowadzić do dyskursu publicznego narrację sugerującą, że za obecne problemy Polski w relacjach z Federacją Rosyjską odpowiada tak naprawdę opozycja (niebędąca u władzy już od ośmiu lat). Zdecydowano się na stworzenie narzędzia prawnego służącego rozprawieniu się z osobami uznanymi przez rząd PiS za wrogów, a ściślej rzecz ujmując: chodziło o byłego premiera i przewodniczącego Rady Europejskiej – Donalda Tuska. To właśnie od jego nazwiska wzięła się potoczna nazwa ustawy, a powszechne zakorzenienie się tego określenia w świadomości społecznej w Polsce uzasadnia posługiwanie się nim przy analizowaniu rozwiązań w niej zawartych.

10.2. Ocena ustawy

W cywilizowanych państwach znana jest dystynkcja między stanowieniem prawa (kreowanie norm ogólnie-abstrakcyjnych) a stosowaniem prawa (aplikowanie norm indywidualno-konkretnych). Jeżeli ustawodawca – pod pozorem stanowienia prawa

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1030 ze zm.

– wprowadza do systemu prawa akt indywidualno-konkretny (regulację wymierzoną w oznaczoną jednostkę lub jednostki), łamie standardy obowiązujące w zachodniej kulturze prawnej. W Stanach Zjednoczonych twórcy Konstytucji uznali problem za na tyle poważny, że zamieścili w jej art. I sekcji 9 kategoriyczny zakaz tworzenia ustaw wymierzonych w jednostki (na równi z zakazem nadawania ustawom retroaktywnej mocy)². W przypadku niedozwolonego konstytucyjnie *bill of attainder*, „władza ustawodawcza wciela się w sądową, orzekając o winie strony bez żadnej ze zwykłych form i gwarancji procesowych i zadowolając się dowodami, gdy takie dowody są w jej zasięgu, niezależnie od tego, czy są one zgodne z regułami dowodowymi, czy nie. Krótko mówiąc, we wszystkich takich wypadkach władza ustawodawcza sprawuje najwyższą władzę suwerenną i odznacza się nieodpowiedzialną despotyczną swobodą decyzyjną, kierując się wyłącznie tym, co uważa za polityczną konieczność lub celowość, i zbyt często pod wpływem nieuzasadnionych obaw lub nieuzasadnionych podejrzeń” pisał sędzia Sądu Najwyższego USA J. Story w pierwszym komentarzu do Konstytucji USA³. Zakaz uchwalania ustaw o znamionach *bill of attainder* dotyczy zatem takich aktów ustawodawczych, które „bez względu na ich formę mają zastosowanie do określonych osób lub do łatwych do ustalenia członków grupy w taki sposób, aby wymierzyć im karę bez procesu sądowego”⁴.

Lex Tusk spełnia (przynajmniej w pierwotnej wersji) warunki do uznania jej za *bill of attainder* – uchwalono ją krótko przed wyborami wyznaczonymi na 15 października 2023 r., z oczywistą intencją zaszkodzenia przywódcy opozycji, postawienia go przed obliczem Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich i podjęcia próby skompromitowania go, za pomocą zgodnych lub niezgodnych z prawem środków. W literaturze prawniczej wskazywano do tej pory głównie na mankamenty konstytucyjne Lex Tusk oraz jej niegodność z Europejską konwencją o ochronie praw i podstawowych wolności. Liczba kompromitujących jej twórców uchybień standardom cywilizowanego państwa jest po pierwsze długa, po drugie – już opisana w literaturze⁵. Wystarczy ograniczyć się do wskazania najważniejszych kwestii.

Ustawodawcy należy w pierwszej kolejności postawić zarzut naruszenia zasady określoności przepisów (zwłaszcza o charakterze represyjnym). Pojęcie „wpływów rosyjskich” jest niezwykle szerokie. Chodzi o działanie osób:

- będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej,
- osób znanych jako bliscy współpracownicy osób będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej (nasuwa się w tym miejscu pytanie o to, komu te osoby mają być „znane” jako współpracownicy, jak oceniać stopień „bli-

² „No bill of attainder or ex post facto Law shall be passed”.

³ J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, § 1338 (1833).

⁴ *United States v. Lovett*, 328 U.S. 303, 315 (1946).

⁵ Np. R. Piotrowski, *Uwagi o niezgodności z Konstytucją RP ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022*, LEX 2023. Zob. też Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka ws. ustawy o Państwowej Komisji ds. badania rosyjskich wpływów na bezpieczeństwo wewnętrzne (LEX 2023).

skości” tej znajomości oraz jakimi narzędziami posłużyć się ustalając spełnienie tych kryteriów),

- osoby powiązane osobiście, organizacyjnie lub finansowo z osobami, wskazanymi wyżej,
- a także inne osoby lub podmioty działające na ich zlecenie osób.

Za „wpływy rosyjskie” na równi uznano zachowania legalne i nielegalne; kluczowe jest natomiast to, aby były one nakierowane na działania spółek (ogólnie rzecz ujmując – z udziałem Skarbu Państwa) lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. W pierwotnej wersji (przed nowelizacją mocą ustawy z 16 czerwca 2023 r.⁶) na podstawie Lex Tusk można było wymierzać sankcje karne (nazwane dla niepoznaki „środkami zaradczymi”) – cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa, nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat⁷. Środki zaradcze miały być wymierzane za zachowanie, które nie było zabronione przez ustawę w chwili popełnienia, a ich charakter, znamieny dla sankcji z dziedziny prawa karnego, uzasadnia zarzut naruszenia fundamentów cywilizacji europejskiej, czyli zasady *lex retro non agit*. Członków powołanej ustawą „Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022” zabezpieczono przed odpowiedzialnością za działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji, przyznając im niespotykany w prawie polskim immunitet i nie precyzując, czy immunitet ten dotyczy także sytuacji, w której naruszone byłoby prawo⁸. W pierwotnej wersji ustawy nie przewidziano nawet możliwości odmowy zeznań przed Komisją przez adwokatów i radców prawnych na okoliczności stanowiące tajemnicę obrończą ani duchownych na okoliczności stanowiące tajemnicę spowiedzi (!). Nowela do Lex Tusk wprawdzie wprowadziła stosowne wyłączenia, ale w dalszym ciągu możliwe jest – w trybie postępowania administracyjnego – przesłuchiwanie np. dziennikarzy na okoliczności objęte tajemnicą dziennikarską względnie adwokatów (radców prawnych) na okoliczności objęte tajemnicą adwokacką – zakaz określony art. 29a ustawy dotyczy wszak tylko tajemnicy obrończej, która ma węższy zakres! Negatywnej oceny tego rozwiązania nie zmienia obowiązek zwrócenia się przez Komisję do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zwolnienie świadka z tajemnicy zawodowej. Zwracają uwagę drakońskie kary pieniężne za niestawiennictwo przed Komisją lub za odmowę złożenia zeznań. W pierwotnej wersji ustawy przewidziano sądowno-administracyjną kontrolę wydawanych przez nią decyzji; po nowelizacji – wprowadzono absolutnie nowatorskie i nieznane procedury administracyjnej w Polsce

⁶ Ustawa z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1532; „Nowela do Lex Tusk”).

⁷ Na podstawie noweli do Lex Tusk art. 37 będący podstawą nakładania środków zaradczych został uchylony.

⁸ M. Małecki uważa, że nie jest wykluczona odpowiedzialność karna członków Komisji w przypadku naruszenia przez nią prawa w toku prac. Argumentuje, że „sam udział w pracach Komisji w kształcie opisanym omawianą ustawą i wszelka działalność stanowiąca wykonanie przez daną osobę funkcji przypisanej członkowi Komisji stanowi pierwotne naruszenie norm rangi konstytucyjnej” (*Odpowiedzialność członków Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich za działania niezgodne z prawem*, LEX 2023).

rozwiązanie polegające na wniesieniu apelacji (od decyzji administracyjnej!) do Sądu Apelacyjnego (!) w Warszawie, a następnie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego (według procedury cywilnej).

10.3. Wszczęcie postępowania przeciwko Polsce

Komunikatem z 8 czerwca 2023 r. Komisja Europejska poinformowała o wszczęciu postępowania wobec Polski⁹. Zdaniem Komisji, istnieją podstawy do przyjęcia, że rozwiązania zawarte w Lex Tusk naruszają zasadę demokracji (art. 2 i art. 10 TUE), zasadę praworządności i nieretroaktywności przepisów sankcyjnych (art. 49 Karty Praw Podstawowych UE), ogólne zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, prawo do efektywnej ochrony sądowej (art. 47 Karty) oraz zasadę ochrony poufności tajemnicy zawodowej (art. 7 Karty). Komisja dopatrzyła się ponadto możliwości naruszenia unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w związku z art. 8 Karty. Rząd polski otrzymał 21 dni na ustosunkowanie się do zarzutów Komisji.

W świetle wyniku wyborów z 15 października 2023 r. wydaje się, że procedura wszczęta przez Komisję Europejską nie będzie miała dalszego ciągu. Lex Tusk zostanie uchylona, a w przypadku niedającego się wykluczyć prezydenckiego weta, większość parlamentarna może po prostu odwołać wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji członków Komisji i w ten sposób wygasić jej działalność¹⁰. Zakładać należy, że rozwiązanie takie powinno zadowolić Komisję Europejską. Niezależnie jednak od możliwego rozwoju sytuacji, warto przyjrzeć się bliżej sformułowanym w piśmie z 8 czerwca 2023 r. zarzutom i zastanowić się, czy materia regulowana przez Lex Tusk podlega w ogóle ocenie w świetle prawa Unii Europejskiej.

10.4. Wnioski

Oceniając Lex Tusk z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym R. Grzeszczak wyszedł z założenia, że w jej przypadku doszło do „naruszenia wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, składających się na zbiór zasad obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich i dlatego »wspólnych«, a na mocy art. 6 ust. 3 TUE będących ogólnymi zasadami prawa UE”¹¹. Dodajmy jednak w tym miejscu, że Lex Tusk reguluje sytuację czysto wewnętrzną (tj. bez komponentu unijnego), nie wdraża prawa unijnego ani nie powiela regulacji unijnych. Zdaniem R. Grzeszczaka, zakres jej regulacji nie może jednak zostać uznany za czysto wewnętrzny wobec naruszenia opisanych wyżej wspólnych zasad unijnego porządku prawnego i powinna być oceniana systemowo, w świetle całokształtu prawa

⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3134

¹⁰ Komisja zdążyła uchwalić regulamin działania oraz wydać 30.10.2023 r. komunikat informujący o przystąpieniu do pracy (<https://www.gov.pl/web/premier/komisja-do-spraw-badania-wplywow-rosyjskich>).

¹¹ R. Grzeszczak, *Ocena ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. w świetle prawa Unii Europejskiej*, LEX 2023.

unijnego. Nie mam zastrzeżeń co do trafności przeprowadzonej przez R. Grzeszczaka analizy Lex Tusk w świetle wartości Unii Europejskiej. Innymi słowy, jeżeli uznać, że prawo UE byłoby właściwym wzorcem kontrolnym, temat należałoby uznać za wyczerpany. Moje wątpliwości budzi jednak spełnienie przez ocenianą tu ustawę warunku progowego (związku regulowanej materii z prawem UE – wskazany przez R. Grzeszczaka potencjalny element transgraniczny ma w mojej ocenie zbyt spekulatywny charakter), zwłaszcza że brakuje tu wystarczająco mocnej wypowiedzi orzeczniczej TSUE, pozwalającej na badanie w świetle całokształtu prawa UE takiej regulacji jak Lex Tusk. Nie powinno to zresztą wywoływać zdziwienia – Unia Europejska to mimo wszystko ekskluzywny klub państw prezentujących z reguły wysoką lub bardzo wysoką kulturę prawną. To, że jedno z państw członkowskich tak znacząco odeszło od wspólnych wartości obrazuje skalę dewastacji, do jakiej doszło w Polsce w tym obszarze na przestrzeni ostatnich ośmiu lat i skłania do niewesołych refleksji.

Pomocne mogą być zapatorywania prawne wyrażane przez TSUE w sprawach dotyczących Karty Praw Podstawowych: zgodnie z jej art. 51 ust. 1, postanowienia Karty mają zastosowanie do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Na temat interpretacji tej klauzuli wypowiadał się kilkakrotnie TSUE. W wyroku z 6 marca 2014 r. w sprawie C-206/13 Trybunał przypomniał, że nie jest władny oceniać zgodności z Kartą przepisów krajowych, które nie wchodzi w zakres prawa Unii. Wymóg poszanowania praw podstawowych określonych w kontekście Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie stosowania prawa Unii. Pogląd został sformułowany w kontekście stanu faktycznego niemającego wprawdzie żadnych punktów wspólnych z Lex Tusk, ale pewne zasady sformułowane przez TSUE mają walor uniwersalny. Skarżący w postępowaniu głównym został zobowiązany do zdemontowania prac przeprowadzonych z naruszeniem przepisów o ochronie dziedzictwa kulturowego i krajobrazu. Sąd występujący z pytaniem prejudycjalnym uznał, że sprawa dotyczy unijnych regulacji z zakresu ochrony środowiska, ponieważ ochrona krajobrazu, której dotyczy przedmiotowe uregulowanie krajowe, wchodzi w zakres ochrony środowiska. Trybunał wskazał, że pojęcie „stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 Karty wymaga istnienia powiązania określonego stopnia, który wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą”. Aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 Karty, należy między innymi zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także to, czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie. Jeżeli przepisy Unii w danej dziedzinie nie nakładają żadnych zobowiązań na państwa członkowskie, TSUE stwierdzi brak dostatecznego związku. Ani postanowienia traktatów unijnych, ani uregulowania dotyczące Konwencji z Aarhus, ani unijne prawo wtórne nie nakładają na państwa

członkowskie szczególnych zobowiązań w celu ochrony krajobrazu, tak jak czyni to prawo włoskie. Sama okoliczność, iż uregulowanie krajowe może pośrednio wpływać na funkcjonowanie wspólnej organizacji rynków rolnych, nie może stanowić wystarczającego powiązania. W konsekwencji postanowienia prawa włoskiego, o które chodziło w sprawie, nie wchodziły w zakres stosowania prawa Unii.

TSUE odniósł się także do zasady proporcjonalności, która nie stanowi samoistnego elementu Karty, ale jest ogólną zasadą prawa UE, podobnie zresztą jak zasady: demokracji i praworządności przywołane przez Komisję Europejską w komunikacie z 8 czerwca 2023 r. Zasada proporcjonalności powinna być przestrzegana przez uregulowania krajowe, ale – podobnie jak dzieje się to z postanowieniami Karty Praw Podstawowych – tylko takie, które wchodzące w zakres stosowania prawa Unii lub stanowiące jego zastosowanie. Ponieważ sąd włoski nie wykazał, że zastosowane w sprawie prawo włoskie miało wystarczające powiązanie z prawem Unii lub stanowiło jego zastosowanie, właściwość Trybunału do dokonania wykładni zasady proporcjonalności w niniejszym przypadku również nie została wykazana. Uważam, że argumentacja ta znajduje zastosowanie w drodze analogii także do Lex Tusk.

Zauważyć przy tym wypada, że wnioski wynikające z analizy Lex Tusk nie podważają oceny ustaw „reformujących” (a raczej niszczących) polski wymiar sprawiedliwości dokonywanej kilkakrotnie przez TSUE. W tym ostatnim przypadku dało się bowiem znaleźć wystarczające powiązanie między prawem UE a ustawodawstwem polskim (obowiązek zapewnienia skutecznego środka odwoławczego w dziedzinach objętych prawem Unii zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej)¹². Takiego elementu – moim zdaniem – brakuje w przypadku Lex Tusk, co oczywiście w żaden sposób nie umniejsza surowej, zasłużonej krytyki jaka powinna spotkać analizowany tu akt prawny, a zwłaszcza obóz polityczny, który z naruszania fundamentów praworządności oraz międzynarodowych zobowiązań Polski uczynił sobie *modus operandi*.

¹² Np. wyrok TS z 2.03.2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. v. Krajowa Rada Sądownictwa.

Komunikat prasowy IP/23/3134

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3134

8 czerwca 2023 Bruksela

Praworządność: Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko POLSCE w związku z naruszeniem prawa UE przez nową ustawę ustanawiającą specjalną komisję

Komisja Europejska wszczęła dziś postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kierując do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z naruszeniem prawa UE. Decyzja ta jest następstwem gruntownej oceny przez Komisję nowej polskiej ustawy ustanawiającej Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, która weszła w życie w dniu 31 maja 2023 r.

Komisja uważa, że nowa ustawa narusza:

- zasadę demokracji (art. 2 i 10 TUE)
- zasady legalności i nieretroaktywności sankcji (art. 49 Karty) oraz ogólne zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej
- prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47 Karty), zasadę *ne bis in idem* i oraz prawo do ochrony tajemnicy zawodowej (art. 7 Karty)
- wymogi prawa Unii dotyczące ochrony danych (RODO i art. 8 Karty).

Dokładniej rzecz ujmując, Komisja uważa, że nowa ustawa nadmiernie ingeruje w proces demokratyczny. Działalność specjalnej komisji, np. dochodzenia i publiczne rozprawy, może prowadzić do nadszarpnięcia reputacji osób kandydujących w wyborach oraz – przez stwierdzenie przez specjalną komisję, że dana osoba działała pod rosyjskimi wpływami – może ograniczyć skuteczność praw politycznych osób wybranych w demokratycznych wyborach.

Nowa ustawa zawiera bardzo szeroką i niesprecyzowaną definicję „wpływów rosyjskich” i „działalności”. Specjalna komisja może nałożyć sankcje zakazujące funkcjonariuszowi publicznemu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat. Ma to podobny charakter do środków przewidzianych w kodeksie karnym. Sankcje te mają również zastosowanie do zachowania, które było zgodne z prawem w chwili jego występowania. Tym samym ustawa narusza zasady legalności i niedziałania prawa wstecz.

Decyzje specjalnej komisji podlegają kontroli jedynie sądów administracyjnych, która to kontrola ogranicza się do oceny zgodności z prawem i nie może dotyczyć prawidłowości oceny okoliczności faktycznych i wyważenia dowodów dokonywanej przez specjalną komisję.

W końcu, odnośnie do przetwarzania danych osobowych, nowa ustawa nie przewiduje właściwej podstawy prawnej przetwarzania danych ani niezbędnych zabezpieczeń w odniesieniu do danych szczególnie chronionych. Ustawa jest niezgodna z unijnymi przepisami o ochronie danych.

Co dalej?

Polska ma teraz 21 dni kalendarzowych na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchynienia. Jeżeli Polska nie ustosunkuje się do zarzutów Komisji, Komisja może podjąć decyzję o wystosowaniu uzasadnionej opinii w ramach dalszego etapu postępowania w sprawie uchynienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Kontekst

Demokracja, praworządność i prawa podstawowe należą do podstawowych wartości Unii Europejskiej (art. 2 TUE). Mają one zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UE jako całości.

W dniu 26 maja 2023 r. Sejm, niższa izba parlamentu, przyjął ustawę upoważniającą komisję administracyjną – której członkowie będą powoływani przez Sejm – do dokonywania oceny i decydowania o tym, czy osoby fizyczne powinny zostać pozbawione prawa do pełnienia funkcji publicznych. Nowa ustawa, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 29 maja 2023 r., ustanawia specjalną państwową komisję w ramach administracji publicznej, której zadaniem jest badanie, czy urzędnicy państwowi wyższego szczebla działali w latach 2007–2022 pod wpływem Rosji ze szkodą dla interesu publicznego. Specjalna komisja jest uprawniona m.in. do pozyskiwania informacji niejawnych, do zmiany lub uchylania decyzji administracyjnych, nawet jeśli decyzje te zostały potwierdzone przez sąd administracyjny, oraz do pozbawienia osób fizycznych, w drodze decyzji administracyjnej, prawa do sprawowania funkcji publicznych związanych dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat.

30 maja Komisja wydała oświadczenie, w którym wyraziła obawy odnośnie do możliwych naruszeń prawa UE przez tę ustawę i zobowiązała się do jej pogłębionej analizy. Następnego dnia komisarz Didier Reynders wystosował pismo do polskiego ministra do spraw europejskich z prośbą o niezwłoczne przekazanie dodatkowych informacji na temat tej ustawy. 1 czerwca Komisja otrzymała od Polski odpowiedź na pismo komisarza, która to odpowiedź została wykorzystana w analizie ustawy. 2 czerwca 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgłosił kilka poprawek do ustawy, niemniej jednak sytuacja prawna pozostaje niezmienną.

Rozdział 11

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych naruszeń praworządności w Rumunii i na Węgrzech w latach 2022–2023

11.1. Wprowadzenie

W poprzednich tomach cyklu, poza pogłębioną analizą reakcji Trybunału Sprawiedliwości na systemowe problemy związane z naruszeniem praworządności w Polsce, przedstawiane były najważniejsze orzeczenia TSUE dotyczące przede wszystkim sytuacji w Rumunii i na Węgrzech. Wnioski z prowadzonych badań wskazywały wówczas, że problemy analogiczne do tych, jakie mają miejsce w Polsce, występują również w innych państwach członkowskich UE, a orzeczenia TSUE mogą mieć znaczenie również dla prowadzonych analiz i oceny skutków naruszeń zasady praworządności występujących w Polsce. Szczególna uwaga – z racji dostępnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – poświęcona została Rumunii i Węgrom, jako tym państwom w przypadku których zapadły dość istotne orzeczenia TSUE¹. Za pomocą mechanizmu pytań prejudycjalnych sądy w tych dwóch państwach zwracały uwagę Trybunału na kwestie związane z procedurami powoływania sędziów, wykonywaniem europejskiego nakazu aresztowania w sytuacji pogarszającego się poziomu zaufania organów wymiaru sprawiedliwości do systemu prawnego w tych państwach czy modelu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

W niniejszym opracowaniu uwaga skoncentrowana zostanie przede wszystkim na najważniejszych wyrokach TSUE wydanych w odpowiedzi na pytania sądów rumuńskich. W omawianym okresie nie zapadło bowiem żadne orzeczenie w odpowiedzi na pytania sądów węgierskich, co wiąże się z brakiem takich pytań kierowanych przez sądy węgierskie, co nie oznacza, że sytuacja na Węgrzech uległa znaczącej poprawie.

¹ Wystarczy wspomnieć kluczowy wyrok w sprawie C-430/21 RS, EU:C:2022:99, omówiony w poprzednim tomie publikacji. Zob. A. Grzelak, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych naruszeń praworządności w innych państwach członkowskich UE – kazusy Rumunii i Węgier*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 374.

11.2. Wyroki w sprawach rumuńskich

11.2.1. Postanowienie w sprawach połączonych C-859/19, C-926/19 i C-929/19, FX i in.

Wnioski w połączonych sprawach, w których postanowienie zostało wydane 7 listopada 2022 r.², dotyczyły wykładni m.in. art. 2 i art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także zasady pierwszeństwa prawa Unii. Zostały złożone w ramach toczących się postępowań karnych przeciwko szeregu osób w związku z przestępstwami korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT)³. Trybunał uznał, że odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa Trybunału⁴, stąd też rozstrzygnął w niniejszej sprawie w drodze postanowienia. W swoim postanowieniu po raz kolejny przywołał te zasady, które stanowią fundament państwa prawnego.

TSUE przypomniał zatem, że wskazane wyżej przepisy stoją na przeszkodzie takim uregulowaniom czy praktykom krajowym, które sprawiają, że wyroki dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej, które nie zostały wydane w pierwszej instancji przez sądy orzekające złożone z sędziów wyspecjalizowanych w tej dziedzinie lub, w postępowaniu apelacyjnym, przez sądy orzekające, których wszyscy członkowie zostali wyłonieni w drodze losowania, są bezwzględnie nieważne. W efekcie, dane sprawy dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej muszą, w stosownym przypadku wskutek wniesienia skargi nadzwyczajnej o uchylenie prawomocnego orzeczenia, zostać rozpoznane w pierwszej lub w drugiej instancji, jeżeli stosowanie tego uregulowania lub tej praktyki krajowej może prowadzić do systemowego ryzyka bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub generalnie korupcji.

Obowiązek zapewnienia, aby tego rodzaju przestępstwa podlegały skutecznym i odstrasżającym sankcjom, nie zwalnia sądu odsyłającego z konieczności zbadania poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w art. 47 Karty. Wymogi wynikające z tego art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze Karty nie stanowią przeszkody dla niestosowania tego rodzaju uregulowania lub praktyki krajowej, jeżeli takie uregulowanie lub taka praktyka mogą prowadzić do powstania tego rodzaju systemowego ryzyka bezkarności.

² Postanowienie Trybunału (szósta izba) z 7 listopada 2022 r. w sprawach połączonych C-859/19, C-926/19 i C-929/19, Postępowania karne przeciwko FX, CS, ND (C-859/19), BR, CS, DT, EU, FV, GW (C-926/19), CD, CLD, GLO, SDC, PVV (C-929/19), EU:C:2022:878.

³ Z racji tego, że w niniejszej sprawie TSUE orzekał w drodze postanowienia uznając, że sprawę można rozstrzygnąć w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo, nie ma potrzeby szczegółowego wyjaśnienia stanów faktycznych, które doprowadziły do skierowania pytań prejudycjalnych.

⁴ TSUE wskazał przy tym na wyroki z 21.12.2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034) i z 22.02.2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99).

TSUE odniósł się do sądu konstytucyjnego i jego niezależności. Przypomniął, że art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, pod warunkiem że prawo krajowe zawiera gwarancje niezależności owego sądu konstytucyjnego, w szczególności od władz ustawodawczej i wykonawczej. Jednakże przepisy prawa UE sprzeciwiają się takim uregulowaniom, które sprawiają, że każde niezastosowanie się do orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego przez sędziów krajowych sądów powszechnych może spowodować wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego.

Wreszcie, TSUE przypomniał, że sprzeczne z zasadą pierwszeństwa prawa UE jest uregulowanie czy praktyka, które sprawiają, że krajowe sądy powszechne są związane orzeczeniami krajowego sądu konstytucyjnego i nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić, z mocy własnych uprawnień, od stosowania orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, nawet jeżeli uważają one, w świetle wyroku Trybunału, że orzecznictwo to jest sprzeczne w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE czy art. 325 ust. 1 TFUE.

Niniejsze postanowienie może mieć znaczenie dla oceny sytuacji w innych państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, przede wszystkim w kontekście oceny znaczenia przypisywanego orzeczeniom krajowych sądów konstytucyjnych, które mogą być oceniane jako niezgodne z prawem UE. Z tego względu znaczenie tego postanowienia może być szersze niż wyłącznie ściśle określony kontekst prawa rumuńskiego.

11.2.2. Wyrok w sprawie C-817/21 R.I. przeciwko Inspectia Judiciară i N.L.

Wyrok w sprawie R.I. dotyczył niezależności organu prowadzącego postępowania dyscyplinarne w sprawach sędziów i prokuratorów⁵. Sprawę zainicjował obywatel/ka Rumunii, która była stroną postępowania w kilku sprawach karnych. W trakcie postępowania osoba ta wniosła do właściwej inspekcji sądowej zawiadomienia, domagając się wszczęcia postępowań dyscyplinarnych. Ponieważ postępowania te umorzono, skarżący/a wniosła zawiadomienie przeciwko głównemu inspektorowi (szefowi jednostki prowadzącej postępowania dyscyplinarne). Również to postępowanie zostało umorzone. W efekcie, sprawa trafiła do sądu w Bukareszcie w trybie odwołania od decyzji o umorzeniu postępowań dyscyplinarnych. W wyroku z 27.09.2019 r. sąd uchylił wspomnianą decyzję, a następnie rok później sąd kasacyjny odrzucił środek odwoławczy wniesiony przez inspekcję sądową od tego wyroku. W następstwie tego postępowania, w marcu 2021 r. inspekcja sądowa wydała nową decyzję o umorzeniu postępowania, zaś w maju 2021 r. główny inspektor oddalił zażalenie na tę decyzję. Skarżący/a wniosła skargę do sądu o uchylenie tej decyzji, zarzucając naruszenie jej praw konstytucyjnych i wskazując, że grupa urzędników, w tym główny inspektor,

⁵ Zob. wyrok z 11.05.2023 r. w sprawie C-817/21 R.I. przeciwko Inspectia Judiciară i N.L., EU:C:2023:391. Krótkie omówienie wyroku można znaleźć w R.M. Weißer, *Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit an rumänische Disziplinarbehörde: zugleich Besprechung von EuGH Ur. v. 11.5.2023: C-817/21*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2023, nr 17, s. 807–809.

usiłowali tuszować nadużycia i naruszenia prawa popełnione przez niektórych prokuratorów. Sprawa miała swój ciąg dalszy i ostatecznie w maju 2021 r. skarżąca wniosła do sądu odsyłającego skargę mającą w szczególności na celu uchylenie wcześniejszych decyzji. Podstawowym zarzutem było skumulowanie uprawnień do oceny naruszeń w postępowaniach dyscyplinarnych w rękach jednego urzędu, co miałoby być sprzeczne z prawem UE. Sąd w Bukareszcie postanowił zwrócić się w tej sprawie z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Wskazał na różnice w stosunku do wyroku w sprawach połączonych C-83/19 i in.⁶, który dotyczył jedynie aktu powołania głównego inspektora. W omawianej sprawie pytanie dotyczyło braku możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ze względu na zasady organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej.

W wyroku z 11 maja 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał swoje niezienne stanowisko, zgodnie z którym o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, o tyle wykonywanie tego uprawnienia musi odbywać się z poszanowaniem prawa Unii⁷. Z tego względu system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy mogą stosować prawo Unii, musi przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania tego systemu jako narzędzia kontroli politycznej ich działalności. Przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie organu, który jest właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, muszą w konsekwencji być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności wymogami państwa prawnego.

Przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie organu, który jest właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, muszą w konsekwencji być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności wymogami państwa prawnego, a także z wymogami wynikającymi z art. 47 Karty⁸. Ostateczną ocenę tej kwestii Trybunał pozostawił sądowi rumuńskiego, ale wskazał na elementy, które muszą być uwzględnione podczas takiej oceny. Te elementy przemawiają za tym, że niniejszy wyrok ma szersze znaczenie niż tylko dotyczące sytuacji rumuńskiej.

TSUE wskazał, że koncentracja uprawnień w rękach kierownika organu prowadzącego postępowania dyscyplinarne samo w sobie nie może być uznane za naruszające art. 19 ust. 1 TUE⁹ z tego względu, że funkcjonariusze organu takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, są powołani nie do rozstrzygania sporów jako sędziowie, lecz do prowadzenia dochodzeń i ścigania w trybie dyscyplinarnym, wobec czego niekoniecznie muszą spełniać wszystkie wymogi niezawisłości i bezstronności mające zastosowanie do sędziów¹⁰.

⁶ Wyrok z 18.05.2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), omówiony w poprzednim tomie.

⁷ Pkt 39–41 omawianego wyroku.

⁸ Pkt 45 i n. omawianego wyroku.

⁹ Pkt 53 i n. omawianego wyroku.

¹⁰ Pkt 55 omawianego wyroku.

W szczególności, TSUE dokonał analizy przepisów prawa rumuńskiego i wskazał, że w obowiązującym stanie prawnym postępowanie dyscyplinarne mające na celu ukaranie nadużyć popełnionych przez głównego inspektora może zostać wszczęte wyłącznie przez funkcjonariusza, którego kariera zależy w znacznej mierze od decyzji głównego inspektora. Ponadto decyzje dotyczące głównego inspektora mogą zostać zmienione przez zastępcę głównego inspektora, który został powołany przez głównego inspektora, i którego kadencja upłynie jednocześnie z upływem kadencji tego ostatniego. W ocenie TSUE taki system odpowiedzialności dyscyplinarnej może przeszkodzić w praktyce w skutecznym wszczynaniu postępowania dyscyplinarnego przeciwko głównemu inspektorowi, nawet gdyby dotyczące go zawiadomienia były poważnie uzasadnione.

Oczywiście, umorzenie postępowania w sprawie zawiadomienia złożonego przeciwko głównemu inspektorowi może być przedmiotem skargi mogącej skutkować w stosownym przypadku uchynieniem decyzji o umorzeniu. Do sądu apelacyjnego w Bukareszcie należy jednak dokonanie oceny, w jakim zakresie uprawnienia, jakimi dysponują w tym względzie sądy rumuńskie, są w stanie umożliwić skuteczne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko głównemu inspektorowi oraz skuteczne i bezstronne rozpatrywanie odnoszących się do niego zawiadomień. Jeżeli analiza doprowadziłaby do wniosku, że działanie głównego inspektora nie może być przedmiotem rzeczywistej i skutecznej kontroli, wówczas należałoby uznać, że uregulowanie to nie jest ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzecznictwa oraz kontroli politycznej tej działalności. Tym niemniej oceny wymaga ogólny kontekst prawno-faktyczny. TSUE podkreślił, że w omawianym przypadku uprawnienia głównego inspektora zostały wzmocnione w ogólniejszym kontekście reform organizacji rumuńskiej władzy sądowniczej, których celem lub skutkiem jest ograniczenie gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów rumuńskich. Główny inspektor jest ściśle związany z władzą wykonawczą lub ustawodawczą. To może prowadzić do wniosku (co ostatecznie miał ustalić sąd rumuński), zgodnie z którym postępowanie nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności¹¹.

Wyrok w sprawie R.I. ma znaczenie dla oceny kryteriów niezależności, jakimi musi cechować się organ prowadzący postępowania wobec sędziów i prokuratorów. Organizacja tego systemu nie może prowadzić do sytuacji zależności od władzy wykonawczej czy sądowniczej, ale również do takiej, w której w ramach samorządu zawodowego tworzy się grupę sędziów, którym przymiotu niezależności przypisać nie można¹². Również funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości, na przykład pre-

¹¹ Pkt 58 i n. omawianego wyroku.

¹² D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016, s. 15.

ześci sądów lub urzędnicy organów samorządu sędziowskiego, wywierają w obrębie sądownictwa nieuzasadniony wpływ. Sędziów należy chronić przed interwencjami i naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady mające zastosowanie do statutu sędziów i wykonywania przez nich stanowiska sędziowskiego muszą w szczególności umożliwiać wykluczenie nie tylko jakiegokolwiek bezpośredniego wpływu w postaci instrukcji, ale także pośrednich form wpływu, które mogą kierować decyzjami danych sędziów, usuwając w ten sposób pozory ich niezawisłości lub bezstronności, które mogłyby podważyć zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości powinien wzbudzać w stronach sporów w społeczeństwie demokratycznym i praworządności¹³.

11.2.3. Wyrok w sprawie C-107/23 PPU [Lin] Postępowanie karne przeciwko C.I., C.O. i in.

Wyrok w sprawie C-107/23 PPU [Lin]¹⁴ zapadł w sprawie zainicjowanej wnioskiem sądu rumuńskiego złożonego w ramach postępowania odnoszącego się do skarg nadzwyczajnych wniesionych przez skarżących (C.I., C.O., K.A., L.N. i S.P.), mających na celu uchylenie prawomocnych wyroków skazujących ich na kary pozbawienia wolności za czyny zakwalifikowane jako oszustwo podatkowe i utworzenie zorganizowanej grupy przestępczej. Wątpliwości sądu krajowego, które skłoniły do zwrócenia się z pytaniami prejudycjalnymi, dotyczyły wykładni przepisów prawa UE nakładających na państwa członkowskie obowiązek skutecznego zwalczania bezprawnych naruszeń interesów finansowych UE, ale także gwarancji wynikających z zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Na tle prowadzonych postępowań pojawił się m.in. problem, czy sądy państwa członkowskiego są zobowiązane do odstąpienia od stosowania wyroków trybunału konstytucyjnego tego państwa członkowskiego stwierdzających nieważność krajowego przepisu ustawowego regulującego przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia w sprawach karnych ze względu na naruszenie zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w kontekście jej wymogów dotyczących przewidywalności i precyzyjności ustawy karnej.

Trybunał w orzeczeniu przypomniał o obowiązkach spoczywających na sądach krajowych, wynikających z zasady pierwszeństwa prawa UE¹⁵, w tym zapewnieniu pełnej skuteczności wymogom prawa UE w zawistym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio

¹³ D. Călin, *Case C-817/21, Inspectia Judiciară. Compatibility of the organization of an authority competent to carry out the disciplinary investigation of judges, which is under the total control of a single person, with the rules of the rule of law*, <https://officialblogofunio.com/2022/01/18/case-c-817-21-inspectia-judiciara-compatibility-of-the-organization-of-an-authority-competent-to-carry-out-the-disciplinary-investigation-of-judges-which-is-under-the-total-control-of-a-single-pers/> (dostęp 27.11.2023).

¹⁴ Wyrok z 24.07.2023 r. w sprawie C-107/23 PPU [Lin] Postępowanie karne przeciwko C.I., C.O., K.A., L.N., S.P., EU:C:2023:606.

¹⁵ Pkt 95 omawianego wyroku.

skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie. Sąd krajowy co do zasady – w kontekście omawianej sprawy – ma obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności obowiązków wynikających z art. 325 ust. 1 TFUE i odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które w ramach postępowania dotyczącego poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii stoją na przeszkodzie stosowaniu skutecznych i odstraszających kar w celu zwalczania takich przestępstw. Jednocześnie obowiązek zapewnienia skutecznego poboru środków Unii nie zwalnia sądów krajowych z konieczności poszanowania praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę Praw Podstawowych oraz ogólnych zasad prawa Unii, gdyż postępowania karne wszczynane w sprawie naruszeń w dziedzinie VAT stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty¹⁶.

W omawianym wyroku TSUE nawiązał do wydanego kilka dni wcześniej wyroku w sprawie polskiej¹⁷ stwierdzając, że pierwszeństwo prawa Unii stoi na przeszkodzie temu, aby powszechne sądy krajowe były związane orzecznictwem krajowych sądów konstytucyjnych lub najwyższych, które jest sprzeczne z prawem UE. Wobec sędziów, którzy w takich okolicznościach nie stosują orzecznictwa tych wyższych sądów krajowych, nie mogą być wyciągane żadne konsekwencje dyscyplinarne.

11.2.4. Wyrok w sprawie C-216/21 Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, YN przeciwko Consiliul Superior al Magistraturii

Wyrok, który zapadł 7 września 2023 r.¹⁸ dotyczy ustanowionego w Rumunii systemu awansowania sędziów do sądu wyższej instancji, zatwierdzonego przez rumuńską naczelną radę sędziowską w 2019 r. W listopadzie 2019 r. skarżący (stowarzyszenie sędziów oraz YN) wnieśli do sądu apelacyjnego w Rumunii skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, na mocy której dokonano zmian w procedurze – zmiana polegała na zastąpieniu egzaminów pisemnych oceną pracy i zachowania kandydata w ciągu ostatnich trzech lat działalności. Według skarżących, nowa procedura opiera się na kryteriach uznaniowych i subiektywnych i powierza dominujące uprawnienia prezesom sądów apelacyjnych, skutkując zachętą do przyjęcia postawy hierarchicznej uległości wobec członków sądów wyższej instancji, którzy mają oceniać pracę sędziów ubiegających się o awans¹⁹. W ocenie skarżących taka procedura może naruszać niezawisłość sędziów i być sprzeczną z prawem UE i zobowiązaniami Rumunii wynikających z mechanizmu współpracy i weryfikacji. Sąd rumuński zdecydował się skierować pytania prejudycjalne do Trybunału, dotyczące m.in. zasady niezawisłości sędziowskiej w kontekście ustanowionego mechanizmu awansowania sędziów w Rumunii.

¹⁶ Pkt 101 omawianego wyroku.

¹⁷ Wyrok z 13.07.2023 r. w połączonych sprawach C-615/20 i C-671/20 YP i inni, EU:C:2023:562.

¹⁸ Wyrok z 7.09.2023 r. w sprawie C-216/21 Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, YN przeciwko Consiliul Superior al Magistraturii, EU:C:2023:628.

¹⁹ Pkt 36 omawianego wyroku.

Odpowiadając na pytania, TSUE przypomniał swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zarówno uprawnień do orzekania w kwestiach związanych z wymiarem sprawiedliwości w państwach członkowskich i konieczności zapewnienia przestrzegania wymogów skutecznej ochrony sądowej²⁰, w skład której to zasady wchodzi wymóg niezawisłości i bezstronności sądów²¹. Uznał, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o zawansowaniu tych sędziów muszą być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani²². Co do zasady zatem uregulowanie krajowe dotyczące systemu awansowania sędziów powinno gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.

TSUE odniósł się do reformy rumuńskiej i sądowi odsyłającemu pozostawił ostateczną ocenę co do tego, czy faktycznie nowo utworzony system realizuje podstawowe warunki i zasady proceduralne, odnoszące się do przyjmowania, w ramach tego systemu, decyzji o awansie, które muszą być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani²³.

W dalszej części analizy TSUE wskazał, że w szczególności – okoliczność, że niektórzy sędziowie sprawują kontrolę nad działalnością zawodową swoich kolegów, nie wskazuje sama w sobie, że istnieje potencjalny problem niezawisłości sędziowskiej. Członkowie komisji oceniającej – jako sędziowie – w tym przypadku co do zasady sami są zobowiązani do dawania ręką niezawisłości. Również inne elementy procedury, z którymi zapoznał się TSUE, nie wskazywały na możliwość wzbudzenia wątpliwości co do niezawisłości awansowanych sędziów²⁴.

W niniejszej sprawie TSUE uznał zatem, że prawo Unii nie stoi co do zasady na przeszkodzie oparciu systemu awansowania sędziów do sądu wyższej instancji na ocenie ich pracy i zachowania przeprowadzanej przez komisję złożoną z prezesa i członków tego sądu. Materialne warunki oraz zasady proceduralne przyjmowania decyzji o awansie nie mogą jednak rodzić po stronie jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności i niezawisłości sędziów po uzyskaniu przez nich awansu. W takim przypadku jednak sąd odsyłający musi zbadać, czy taka jak obowiązująca w Rumunii procedura może, sama w sobie lub w połączeniu z innymi czynnikami, oferować w praktyce osobom wykonującym te uprawnienia zdolność wywierania wpływu na kierunek orzeczeń danych sędziów i tym samym doprowadzić do braku niezawisłości lub stworzyć widoczne oznaki stronniczości tych sędziów, co

²⁰ Pkt 59 i n. omawianego wyroku.

²¹ Pkt 62–64 omawianego wyroku.

²² Analogicznie w omawianej w niniejszym tomie sprawie C-132/20 Getin Noble Bank, EU:C:2022:235, pkt 97.

²³ Pkt 71 omawianego wyroku.

²⁴ Pkt 72–89 omawianego wyroku.

mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Wyrok ten ma zatem istotne znaczenie nie ze względu na ocenę systemu rumuńskiego, ale na wskazanie – po raz kolejny – zakresu kompetencji UE w kontekście oceny funkcjonowania krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości oraz podkreślenie podstawowych kryteriów, jakie muszą być brane pod uwagę przy ocenie, czy wprowadzane reformy gwarantują niezawisłość sędziów.

11.3. Węgry

W omawianym okresie (2022–2023) w Trybunale Sprawiedliwości nie zapadły żadne orzeczenia dotyczące kwestii powiązanych z sądowym aspektem praworządności. Warto jednak zwrócić uwagę na wyrok zainicjowany skargą Komisji, dotyczący wypełnienia obowiązków wynikających z dyrektywy UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej²⁵, wykładanej w świetle art. 18 Karty²⁶. Trybunał uznaje, że uzależniając w przypadku niektórych obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców przebywających na jego terytorium lub na jego granicach możliwość złożenia wniosku o ochronę międzynarodową od uprzedniego złożenia oświadczenia woli w ambasadzie węgierskiej znajdującej się na terenie państwa trzeciego i do wydania dokumentu podróży umożliwiającego im wjazd na terytorium Węgier, Węgry uchybiły swoim obowiązkom wynikającym z dyrektywy.

Nie oznacza to jednak, że problemy na Węgrzech zakończyły się. W dniu 1 czerwca 2023 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję dotyczącą naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech²⁷, w której podniesiono szereg innych poważnych zarzutów, w tym dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Wskazano m.in., że 3 maja 2023 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło pakiet reform sądownictwa – bez odpowiedniej kontroli parlamentarnej czy konsultacji publicznych, co w efekcie nie wniosło niczego nowego w odniesieniu do przeglądu nominacji politycznych na stanowiska najwyższych szczebli krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości²⁸. W rezolucji wskazano na obawy dotyczące rządu w drodze dekretów nadzwyczajnych, na wzrost nadmiernego użycia siły i arbitralnych zatrzymań przez węgierską policję podczas protestów, w szczególności wobec nieletnich i wybranych polityków. Wspomniano także o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy unijnych.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (przekształcenie), Dz.Urz. L 180 z 29.06.2013, s. 60.

²⁶ Wyrok z 22.06.2023 r. w sprawie C-823/21 Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2023:504.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.06.2023 r. w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (2023/2691(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_PL.html (dostęp 12.12.2023).

²⁸ Zob. Lit. I wskazanej wyżej rezolucji.

W sprawozdaniach dotyczących praworządności za 2022 r. i 2023 r.²⁹ Komisja jednak odnotowała działania rządu węgierskiego, mające stanowić odpowiedź na krytykę podnoszoną w kolejnych dokumentach. Jednocześnie organizacje pozarządowe, w tym w szczególności węgierski Komitet Helsiński, niezmiennie wskazują na liczne problemy, których Komisja Europejska zdaje się nie zauważać, być może w imię osiągnięcia porozumienia z rządem Victora Orbána³⁰. W jednym z najnowszych raportów opublikowanym na niecały tydzień przed planowaną decyzją Komisji Europejskiej dotyczącą przestrzegania podstawowych zasad niezależności sądownictwa, Komitet Helsiński ocenia wprowadzone w ostatniej chwili zmiany legislacyjne, które mają pokryć przynajmniej część nieuregulowanych braków reformy sądownictwa przyjętej w maju 2023 r.³¹

11.4. Podsumowanie

Ani sytuacja na Węgrzech ani w Rumunii w odniesieniu do niezależności sądownictwa nie jest zgodna ze standardem wynikającym z art. 2 TUE.

W odniesieniu do Rumunii w ostatnim raporcie Komisja Europejska dostrzegła, że w roku 2022 nastąpił znaczący postęp we wprowadzaniu zmian, które miałyby odwrócić ten trend³². Podsumowując orzeczenia wydane w sprawach rumuńskich w ostatnich latach, omówione w tomach II i III niniejszego cyklu publikacji³³, należy wskazać, że dotyczyły one powoływania na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej (wyrok w sprawie C-83/19 i in.) czy też awansowania sędziów (C-216/21). Szczególną uwagę zwracają te orzeczenia, które dotyczą sądu konstytucyjnego, w tym wyrok w sprawie C-357/19 Euro Box Promotion i in., gdzie TSUE odniósł się do obowiązku rygorystycznego stosowania przez sędziów krajowych orzeczeń sądu konstytucyjnego i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w razie niezastosowania się do tych orzeczeń. W kluczowej sprawie RS TSUE podkreślił, że niedopuszczalne jest ograniczenie prawa sądów powszechnych do badania zgodności z prawem UE

²⁹ Commission Staff Working Document 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Luxembourg, 13.07.2022, SWD(2022) 517 final oraz Commission Staff Working Document 2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Brussels, 5.07.2023, SWD(2023) 817 final

³⁰ https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/01/HHC_criminal_justice_and_RoL_HU_012023.pdf (dostęp 12.12.2023).

³¹ <https://helsinki.hu/en/flash-analysis-on-latest-judicial-reform-proposals/> (dostęp 12.12.2023).

³² Commission Staff Working Document – Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Romania. Accompanying document, 5.07.2023, SWD(2023) 823 final 2023, s. 4 i n.

³³ Zob. A. Grzelak, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych w państwach członkowskich UE – kazusy Węgier i Rumunii*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021, s. 896–916 oraz *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach systemowych naruszeń praworządności w innych państwach członkowskich UE – kazusy Rumunii i Węgier*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I oraz Księga II, Warszawa 2022, s. 373–388.

przepisów krajowych, które sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego uznał za zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji. W tej samej sprawie TSUE nie uznał za zgodne z prawem UE takich przepisów, które przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za stosowanie prawa UE. TSUE wskazywał również na standardy związane z prowadzonymi postępowaniami dyscyplinarnymi wobec sędziów (sprawa C-817/21). Wśród spraw, w których nie wydano jeszcze orzeczenia należy wskazać na sprawę C-53/23, w której sąd rumuński pyta o zgodność z przepisami TUE i KPP przepisów wprowadzających ograniczenia dla dokonywania niektórych czynności prawnych przez stowarzyszenia zawodowe sędziów – w celu promowania i ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz praworządności, a także ochrony statusu tego zawodu³⁴.

W sprawie Węgier sytuacja jest trudniejsza – z jednej strony w ostatnim okresie nie zapadły żadne istotne wyroki, z drugiej strony rząd węgierski prowadzi reformy wymiaru sprawiedliwości, które mają odblokować środki i stanowić realizację tzw. kamieni milowych, a które jednocześnie krytycznie oceniane są przez ekspertów węgierskich. Zastanawiające jest, dlaczego sądy węgierskie nie kierują pytań do TSUE w sprawie praworządności i niezawisłości sędziów. Powstaje pytanie, czy nie odbywa się to pod presją władz węgierskich i przepisów, zgodnie z którymi stosowanie prawa UE może stanowić naruszenie dyscyplinarne. W żadnym wypadku podejmowane działania rządu węgierskiego nie oznaczają, że na Węgrzech problem został pozytywnie rozwiązany, a wszelkie postępowania zakończone zgodnie z wartościami, o których mowa w art. 2 TUE. Komisja w swoich sprawozdaniach odnotowała jednak pewne postępy. O ile bowiem ze sprawozdania Komisji przedstawionego w lipcu 2023 r., w kwestii niezależności sądów na Węgrzech nie wynikał żaden postęp³⁵, o tyle w sprawozdaniu z 2023 r. odnotowano pewne pozytywne zmiany związane w szczególności z wprowadzeniem mechanizmów antykorupcyjnych³⁶. Niewykluczone, że w najbliższym czasie Komisja oceni podejmowane reformy na tyle pozytywnie, że odblokowane zostaną środki w ramach krajowego planu odbudowy, co jednocześnie jednak rodzi szereg wątpliwości i zastrzeżeń³⁷.

Warto zwrócić uwagę, że w TSUE toczą się również postępowania istotne z punktu widzenia praworządności w kontekście wymiaru sprawiedliwości, w których pytania prejudycjalne skierowane zostały przez inne niż polskie, węgierskie czy rumuńskie sądy. W sprawie C-797/21 J.JA sąd bułgarski zwrócił się z pytaniami dotyczącymi zgodności długotrwałego delegowania sędziów z wymogiem wskazanym w art. 19

³⁴ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Pitești (Rumunia) 2.03.2023 r., sprawa C-53/23, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”.

³⁵ Zob. Commission Staff Working Document, 2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517 final, 13.07.2022.

³⁶ Zob. Commission Staff Working Document, 2023 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2023) 817 final, 5.07.2023.

³⁷ Zob. np. stanowisko Konferencji Ambasadorów z 3.01.2024 r. W sprawie zastosowania procedury art. 7 TUE w odniesieniu do Węgier, <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2024/01/04/w-sprawie-zastosowania-procedury-art-7-tue-w-odniesieniu-do-wegier/> (dostęp 4.01.2024).

ust. 1 akapit drugi TUE w sytuacji, w której odbywa się to na podstawie decyzji organu zarządzającego władzy sądowniczej, który jest niezależny od innych organów władzy sądowniczej. W innej sprawie bułgarskiej C-634/22 OT i in. (PG, CR, VT, MD), wniosek o odpowiedź na pytanie prejudycjalne skupia się na krytyce bułgarskiej reformy wymiaru sprawiedliwości³⁸. Z kolei w sprawie C-327/22 Prom-Vidija na odpowiedź oczekuje pytanie sądu chorwackiego dotyczące przepisów regulujących kolejność rozpoznawania spraw sądowych.

³⁸ W sprawie C-634/22 23.11.2023 r. opinię przedstawił rzecznik generalny Manuel Camposa Sánchez-Bordona, EU:C:2023:913. Rzecznik stwierdził, że art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że – po pierwsze – nie stoi on na przeszkodzie reformie systemu sądownictwa państwa członkowskiego, w ramach której postanowiono, że wyspecjalizowany sąd karny zostanie zlikwidowany, a jego kompetencje zostaną przeniesione na inny sąd powszechny, oraz przewidziano jednocześnie, że sprawy karne rozpatrywane w zlikwidowanym sądzie, w którym odbyła się rozprawa, będą nadal rozpatrywane przez ten sam skład orzekający, który był do tego czasu uprawniony do orzekania. Po drugie, przepis ten nie stoi on na przeszkodzie temu, aby w ramach tej reformy systemu sądownictwa przeniesiono sędziów zlikwidowanego sądu do innych sądów tego samego szczebla na podstawie obiektywnych kryteriów, wolnych od jakichkolwiek podejrzeń o arbitralność.

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (szósta izba)**z dnia 7 listopada 2022 r.^(*)**

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zwalczenie korupcji – Ochrona interesów finansowych Unii – Artykuł 325 ust. 1 TFUE – Konwencja OIF – Decyzja 2006/928/WE – Postępowania karne – Wyroki Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) dotyczące ukształtowania składów orzekających w sprawach dotyczących ciężkiej korupcji – Obowiązek rygorystycznego stosowania przez sędziów krajowych orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) – Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w razie niezastosowania się do tych orzeczeń – Prawo odstąpienia od stosowania orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) niezgodnych z prawem Unii – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

W sprawach połączonych C-859/19, C-926/19 i C-929/19,

mających za przedmiot trzy wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Înalta Curte de Casație și Justiție (wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, Rumunia) postanowieniami z dnia 19 listopada 2019 r. (C-859/19), 6 listopada 2019 r. (C-926/19) i 16 grudnia 2019 r. (C-929/19), które wpłynęły do Trybunału, w dniach 26 listopada 2019 r. (C-859/19) i 18 grudnia 2019 r. (C-926/19 i C-929/19), w postępowaniach karnych przeciwko:

FX,

CS,

ND (C-859/19),

BR,

CS,

DT,

EU,

FV,

GW (C-926/19),

CD,

CLD,

* Język postępowania: rumuński.

GLO,

ȘDC,

PVV (C-929/19),

przy udziale:

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (C-859/19, C-926/19 i C-929/19),

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism – Structura Centrală (C-926/19),

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (C-926/19),

Agencia Națională de Administrare Fiscală (C-926/19 i C-929/19),

HX (C-926/19),

IY (C-926/19),

SC Uranus Junior 2003 SRL (C-926/19),

SC Complexul Energetic Oltenia SA (C-929/19),

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa szóstej izby, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wydaje następujące

Postanowienie

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą w istocie wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 Konwencji, sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisanej w Brukseli w dniu 26 lipca 1995 r. i załączonej do aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 48, zwanej dalej „konwencją OIF”), oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach postępowań karnych przeciwko FX, CS i ND (sprawa C-859/19), BR, CS, DT, EU, FV i GW (sprawa C-926/19) oraz CD, CLD, GLO, DC i PVV (sprawa C-929/19) w związku z przestępstwami między innymi korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT).

[...]

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-859/19

- 40 Wyrokiem z dnia 17 października 2017 r., wydanym w pierwszej instancji przez skład trzech sędziów, izba karna wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości skazała FX, prokuratora Parchetul de pe lângă Tribunalul Iași (prokuratury przy sądzie okręgowym w Iași, Rumunia), na karę łączną dwóch lat i jedenastu miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywny za przestępstwa korupcji biernej, za dokonywanie transakcji finansowych, stanowiących czynności handlowe, niezgodnych z pełnionymi funkcjami, w celu pozyskania dla siebie pieniędzy, rzeczy lub innych nienależnych korzyści, a także składania fałszywych oświadczeń, popełnionych w latach 2014 i 2015, jednocześnie uniewinniając go z zarzutu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy. Tym samym wyrokiem karnym CS i ND zostali uniewinnieni od zarzutu popełnienia przestępstwa składania fałszywych zeznań.
- 41 FX i Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (prokuratura przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości – krajowa dyrekcja ds. zwalczania korupcji, Rumunia, zwana dalej „DNA”) złożyli od tego wyroku apelację. Sprawa w postępowaniu głównym została wpisana do wokandy pięciosobowego składu orzekającego wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości jako sądu apelacyjnego.
- 42 W toku postępowania apelacyjnego trybunał konstytucyjny wydał w dniu 7 listopada 2018 r. wyrok nr 685/2018. Wyrokiem tym trybunał konstytucyjny, do którego zwrócił się premier na podstawie art. 146 lit. e) konstytucji Rumunii, stwierdził przede wszystkim istnienie sporu prawnego o charakterze konstytucyjnym między parlamentem a wysokim trybunałem kasacyjnym i sprawiedliwości, wywołanego decyzjami przyjętymi przez kolegium tego ostatniego sądu, które, zgodnie z praktyką obowiązującą w danym okresie, polegały na wyznaczeniu w drodze losowania jedynie czterech z pięciu członków pięciosobowych składów orzekających w postępowaniu apelacyjnym, a nie wszystkich członków, z naruszeniem art. 32 zmienionej ustawy nr 304/2004, następnie uznał, że wydanie orzeczenia w sprawie w postępowaniu apelacyjnym przez ów niezgodnie z prawem utworzony skład orzekający jest obarczone sankcją bezwzględnej nieważności wydanego orzeczenia i wreszcie wskazał, że zgodnie z art. 147 ust. 4 konstytucji Rumunii wyrok ten miał zastosowanie od dnia jego opublikowania do spraw w toku, do spraw już rozstrzygniętych, o ile dla stron procesowych biegł jeszcze termin na skorzystanie z odpowiednich nadzwyczajnych środków zaskarżenia, oraz do sytuacji przyszłych. W wyniku tego wyroku sprawa główna została wycofana z wykazu spraw i losowo przydzielona do jednego z nowo ukonstytuowanych składów orzekających złożonego z pięciu sędziów.
- 43 W dniu 3 lipca 2019 r. trybunał konstytucyjny wydał wyrok nr 417/2019 na podstawie wniosku złożonego przez przewodniczącego izby deputowanych, który w tym czasie sam był objęty postępowaniem karnym w sprawie czynów wchodzących w zakres stosowania ustawy nr 78/2000 przed składem pięciu sędziów wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości jako sądem apelacyjnym. W wyroku tym trybunał konstytucyjny przede wszystkim stwierdził istnienie sporu prawnego o charakterze konstytucyjnym pomiędzy parlamentem a wysokim trybunałem kasacyjnym i sprawiedliwości, spowodowanym tym, że ten ostatni nie utworzył wyspecjalizowanego składu orzekającego w pierwszej instancji w przedmiocie przestępstw przewidzianych w art. 29 ust. 1 ustawy nr 78/2000, następnie uznał, że orzeczenie w sprawie przez niewyspecjalizowany skład pociągało za sobą bez-

względna nieważność wydanego orzeczenia, a wreszcie zarządził, aby wszystkie sprawy, w których wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości orzekał w pierwszej instancji przed dniem 23 stycznia 2019 r., a w których orzeczenia nie uprawomocniły się, zostały ponownie zbadane przez wyspecjalizowane składy utworzone zgodnie z tym przepisem. W rzeczonym wyroku trybunał konstytucyjny uznał bowiem, że chociaż w tym dniu 23 stycznia 2019 r. kolegium wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości wydało decyzję, zgodnie z którą wszystkie składy orzekające trzech sędziów tego sądu należy uważać za wyspecjalizowane na potrzeby rozpoznawania spraw o korupcję, to jednak decyzja ta mogła zapobiec niezgodności z konstytucją wyłącznie od dnia jej wydania, a nie w odniesieniu do przeszłości.

- 44 Na poparcie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, będący sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, wskazuje, że przestępstwa będące przedmiotem postępowania głównego, takie jak przestępstwa korupcji popełnione w związku z postępowaniami w sprawie udzielania zamówień publicznych finansowanych głównie ze środków europejskich, jak również przestępstwa prania pieniędzy, naruszają lub mogą naruszać interesy finansowe Unii.
- 45 Zdaniem tego sądu w pierwszej kolejności powstaje pytanie, czy art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. 2017, L 198, s. 29), oraz art. 58 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by sąd krajowy stosował orzeczenie organu spoza systemu sądownictwa, takie jak wyrok nr 417/2019 trybunału konstytucyjnego, który orzekł o zasadności zwykłego środka odwoławczego, nakazując ponowne rozpoznanie spraw, czego konsekwencją było zakwestionowanie postępowania karnego poprzez wszczęcie nowego postępowania sądowego w pierwszej instancji. Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do podjęcia skutecznych i odstraszających środków w celu zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.
- 46 W tym kontekście należałoby również ustalić, czy wyrażenie „i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii” zawarte w art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje przestępstwa korupcji sensu stricto, w szczególności w zakresie, w jakim w art. 4 dyrektywy 2017/1371 zdefiniowano przestępstwa „korupcja bierna” i „korupcja czynna”.
- 47 Zdaniem sądu odsyłającego, podobnie jak w sprawie C-357/19, Euro Box Promotion i in., powstaje również pytanie, czy zasada państwa prawnego ustanowiona w art. 2 TUE, interpretowana w świetle art. 47 karty, stoi na przeszkodzie temu, aby interwencja taka jak wynikająca z wyroku nr 417/2019 miała wpływ na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. We wspomnianym wyroku trybunał konstytucyjny, nie dysponując kompetencjami orzeczniczymi, wprowadził wiążące środki wymagające wszczęcia nowych postępowań sądowych ze względu na podnoszony brak wyspecjalizowania w dziedzinie przestępstw korupcji członków składów orzekających izby karnej wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, podczas gdy wszyscy sędziowie tej izby karnej spełniają, ze względu na sam ich status sędziego tego sądu, ten warunek specjalizacji.

- 48 W drugiej kolejności, mając na uwadze orzecznictwo Trybunału oraz doniosłość zasady legalności, należałoby wyjaśnić znaczenie pojęcia „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, zawartego w art. 47 akapit drugi karty w celu ustalenia, czy postanowienie to stoi na przeszkodzie dokonanej przez trybunał konstytucyjny wykładni dotyczącej bezprawnego charakteru składu sądu.
- 49 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy sąd krajowy jest zobowiązany odstąpić od stosowania wyroku nr 417/2019 w celu zapewnienia pełnej skuteczności przepisów prawa Unii. Ogólniej rzecz ujmując, należałoby również zbadać, czy nie należy pominąć orzeczenia trybunału konstytucyjnego naruszającego zasadę niezawisłości sędziowskiej w sprawach regulowanych wyłącznie przez prawo krajowe. Pytania te powstają w szczególności ze względu na fakt, że rumuński system odpowiedzialności dyscyplinarnej przewiduje nałożenie kary dyscyplinarnej na sędziego, gdy odmawia on zastosowania się do orzeczeń trybunału konstytucyjnego.
- 50 Sąd odsyłający jest zdania, że wyrok nr 417/2019, który skutkuje uchyleniem wyroków wydanych w pierwszej instancji przed dniem 23 stycznia 2019 r. przez skład trzech sędziów izby karnej wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, narusza zasadę skuteczności sankcji karnych w przypadku poważnej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii. Wspomniany wyrok stwarza bowiem z jednej strony wrażenie bezkarności i z drugiej strony wiąże się z systemowym ryzykiem bezkarności w dziedzinie poważnych przestępstw ze względu na krajowe przepisy dotyczące przedawnienia ścigania, zważywszy na złożoność i czas trwania postępowania poprzedzającego wydanie prawomocnego wyroku w następstwie ponownego rozpoznania danych spraw. Tak więc w postępowaniu głównym postępowanie sądowe, ze względu na swoją złożoność, trwało już około czterech lat na etapie pierwszej instancji.
- 51 W tych okolicznościach wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE i art. 58 dyrektywy [2015/849], art. 4 dyrektywy [2017/1371] należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one wydanie orzeczenia przez organ niezaliczany do władz sądowniczych, [trybunał konstytucyjny], które zobowiązuje do ponownego rozpatrzenia spraw korupcyjnych, rozstrzygniętych w określonym czasie i będących na etapie postępowania apelacyjnego, z powodu braku powołania w sądzie najwyższym wyspecjalizowanych w zakresie spraw korupcyjnych składów orzekających, mimo uznania [w tym orzeczeniu], że sędziowie tworzący te składy [orzekające] posiadają specjalizację?
 - 2) Czy art. 2 TUE i art. 47 akapit drugi [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby organ niezaliczany do władz sądowniczych stwierdził niezgodność z prawem składu orzekającego izby sądu najwyższego (składu, w którym urząd sprawują sędziowie, spełniający w momencie awansu m.in. wymóg posiadania specjalizacji wymaganej do awansu do izby karnej sądu najwyższego)?
 - 3) Czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zezwala ona sądowi krajowemu na niezastosowanie obowiązującego na mocy prawa krajowego orzeczenia sądu konstytucyjnego, wydanego w sprawie dotyczącej sporu konstytucyjnego?”.

Sprawa C-926/19

- 52 Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r., wydanym w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, wydział karny wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości skazał FV na karę trzech lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności za przestępstwa nadużyć finansowych popełnione w latach 2010–2013, uniewinniając go jednocześnie od zarzutów popełnienia przestępstwa nadużycia finansowego związanego z VAT, przestępstwa prania pieniędzy, jak również pozostałych zarzucanych mu przestępstw. W tym samym wyroku CS i EU, prokuratorzy, oraz DT, funkcjonariusz policji, zostali skazani odpowiednio na siedem lat, dwa lata i cztery lata za czyny korupcyjne, zrównane z korupcją lub z nią związane, popełnione od 2010 r. Wreszcie tym samym wyrokiem BR, GW, HX i IY oraz SC Uranus Junior 2003 SRL zostali uniewinnieni od zarzucanych im przestępstw.
- 53 BR, CS, DT, EU, FV i GW, a także DNA, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism – Structura Centrală (prokuratura przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości – dyrekcja śledcza ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu – organ centralny, Rumunia) i Agenția Națională de Administrare Fiscală (krajowa agencja administracji podatkowej, Rumunia) złożyli apelację od wspomnianego wyroku.
- 54 Sprawa w postępowaniu głównym została wpisana do wokandy pięciosobowego składu orzekającego wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości jako sądu apelacyjnego. W dniu 7 maja 2018 r. skład ten dopuścił zeznania i dowody pisemne na poparcie zarzutów odwołania oraz wezwał świadków do złożenia zeznań.
- 55 Po wydaniu w dniu 7 listopada 2018 r. wyroku trybunału konstytucyjnego nr 685/2018, powołanego w pkt 42 niniejszego postanowienia, sprawa została ponownie przydzielona innemu składowi pięciu sędziów. Postanowieniem z dnia 13 maja 2019 r. ten nowy skład dopuścił zeznania i dowody pisemne na poparcie zarzutów odwołania oraz wezwał świadków do złożenia zeznań.
- 56 Po wydaniu przez trybunał konstytucyjny w dniu 3 lipca 2019 r. wyroku nr 417/2019, o którym mowa w pkt 43 niniejszego postanowienia, jedna część wnoszących odwołanie zwróciła się do sądu odsyłającego o stwierdzenie bezwzględnej nieważności wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r. w zakresie, w jakim został on wydany przez skład trzech sędziów niewyspecjalizowanych w sprawach korupcyjnych, i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.
- 57 Wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, będący sądem odsyłającym w niniejszej sprawie zastanawia się nad zgodnością wyroku nr 417/2019 z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 47 karty i art. 4 dyrektywy 2017/1371. Co się tyczy w szczególności art. 325 TFUE, sąd ten przedstawia w istocie te same argumenty, które zostały sformułowane w sprawie C-859/19. Wspomniany sąd dodaje, że w postępowaniu głównym postępowanie karne w pierwszej instancji trwało ponad cztery lata.
- 58 Sąd odsyłający zauważa, że wyrok nr 417/2019 wprowadził wiążące środki proceduralne wymagające wszczęcia nowych postępowań sądowych ze względu na brak specjalizacji członków składu orzekającego w pierwszej instancji w odniesieniu do przestępstw przewidzianych w ustawie nr 78/2000. W związku z tym wyrokiem istnieje zatem ryzyko bezkarności w znacznej liczbie spraw dotyczących poważnych przestępstw. W tych okolicznościach

dochodzi do naruszenia wymogu skuteczności, o którym mowa w art. 325 TFUE, oraz prawa podstawowego oskarżonego do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

- 59 Podobnie sąd odsyłający uważa, że tak jak w sprawie C-859/19, należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność interwencji trybunału konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego. Podkreślając znaczenie poszanowania wyroków wspomnianego trybunału, sąd odsyłający wyjaśnia, że jego pytanie dotyczy nie orzecznictwa trybunału konstytucyjnego w ogólności, lecz wyłącznie wyroku nr 417/2019, w którym trybunał ten przeciwstawił swoją wykładnię wykładni wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości dotyczącej rozbieżnych przepisów zawartych odpowiednio w ustawie nr 78/2000 i w zmienionej ustawie nr 304/2004, odnoszących się do tworzenia specjalistycznych składów orzekających oraz ingerował w kompetencje tego ostatniego sądu, nakazując ponowne rozpoznanie niektórych spraw.
- 60 W tych okolicznościach wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 58 dyrektywy [2015/849] [oraz] art. 4 dyrektywy [2017/1371] należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one wydanie orzeczenia przez organ niezaliczony do władz sądowniczych, [trybunał konstytucyjny], orzekający w przedmiocie zarzutu proceduralnego dotyczącego ewentualnego niezgodnego z prawem składu orzekającego, w świetle zasady specjalizacji sędziów wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości (nieprzewidzianej w konstytucji Rumunii), które nakłada na organ sądowy obowiązek skierowania spraw będących przedmiotem postępowania odwoławczego (devolutiva) celem ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji przed tym samym sądem?
 - 2) Czy art. 2 TUE i art. 47 akapit drugi [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby organ niezaliczony do władz sądowniczych stwierdził niezgodność z prawem składu orzekającego izby sądu najwyższego (składu, w którym urząd sprawują sędziowie, spełniający w momencie awansu m.in. wymóg posiadania specjalizacji wymaganej do awansu do izby karnej sądu najwyższego)?
 - 3) Czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zezwala ona sądowi krajowemu na odstąpienie od wykonania orzeczenia trybunału konstytucyjnego dokonującego wykładni normy niższego rzędu niż konstytucja dotyczącej organizacji wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości zawartej w ustawie krajowej o zapobieganiu, wykrywaniu i karaniu przestępstw korupcyjnych, normy, która jest interpretowana przez organ sądowy w ten sam sposób od szesnastu lat?
 - 4) Czy zgodnie z art. 47 [karty] zasada swobodnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości obejmuje specjalizację sędziów i tworzenie wyspecjalizowanych składów sądu najwyższego?”.

Sprawa C-929/19

- 61 DNA wszczęła toczące się przed wysokim trybunałem kasacyjnym i sprawiedliwości postępowanie karne przeciwko CD, CLD, GLO, ŞDC, jak również posłowi PVV.
- 62 W akcie oskarżenia zarzucono im w istocie, że w okresie obejmującym lata 2007–2009 sprzeniewierzyli znaczne kwoty funduszy inwestycyjnych przeznaczonych na ulepszenia technologiczne elektrowni w celu zmniejszenia emisji dwutlenku siarki z tych elektrowni zgodnie z nałożonymi na poziomie Unii wymogami środowiskowymi. W tym celu i w tym

kontekście oskarżenia dopuścili się, według aktu oskarżenia, przestępstw korupcji, nadużyć finansowych, w szczególności w zakresie podatku VAT, prania pieniędzy i fałszerstwa.

- 63 Wyrokiem z dnia 10 maja 2018 r., wydanym w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, wydział karny wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości skazał CD na karę czterech lat pozbawienia wolności za przestępstwa, między innymi, polegające na naruszeniu przepisów dotyczących zamówień publicznych i za sprzeniewierzenia środków publicznych popełnione w latach 2007–2009.
- 64 CLD, GLO, PVV i ȘDC zostali uniewinnieni od zarzucanych im przestępstw.
- 65 DNA, CD i Agenția Națională de Administrare Fiscală (krajowa agencja administracji podatkowej) złożyli apelację od wspomnianego wyroku.
- 66 W toku postępowania apelacyjnego trybunał konstytucyjny wydał wyrok nr 417/2019 z dnia 3 lipca 2019 r.
- 67 Wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, będący sądem odsyłającym w niniejszej sprawie zastanawia się nad zgodnością tego wyroku z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 47 karty i art. 4 dyrektywy 2017/1371. Co się tyczy w szczególności art. 325 TFUE, sąd ten przedstawia w istocie to samo uzasadnienie, które zostało sformułowane w sprawach C-859/19 i C-926/19.
- 68 W odniesieniu do art. 19 ust. 1 TUE, zasady państwa prawnego zawartej w art. 2 TUE oraz art. 47 karty, sąd odsyłający podkreśla w pierwszej kolejności polityczny wymiar powoływania członków trybunału konstytucyjnego oraz jego szczególne położenie w strukturze organów państwa.
- 69 W drugiej kolejności przewidziana w art. 146 lit. e) konstytucji Rumunii procedura stwierdzenia sporu prawnego o charakterze konstytucyjnym pomiędzy organami publicznymi jest jako taka problematyczna, ponieważ zgodnie z tym samym postanowieniem owe organy polityczne są uprawnione do wszczęcia tej procedury. Ponadto granica między niezgodnością z prawem czynu lub działania a istnieniem sporu prawnego o charakterze konstytucyjnym jest szczególnie nieostra, co pozwala wąskiemu kręgowi podmiotów prawa na korzystanie ze środków zaskarżenia równoległych do środków przewidzianych przed sądami powszechnymi.
- 70 W trzeciej kolejności sąd odsyłający uważa, że stwierdzenie przez trybunał konstytucyjny w wyroku nr 685/2018 istnienia sporu prawnego o charakterze konstytucyjnym między władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą jest problematyczne. W wyroku tym trybunał konstytucyjny przeciwstawił swoją własną wykładnię przepisów ustawodawczych wykładni przyjętej przez wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości w ramach wykonywania swojej właściwości i zarzucił temu ostatniemu sądowi systemowe naruszenie woli prawodawcy, a na tej podstawie stwierdził istnienie takiego konfliktu prawnego o charakterze konstytucyjnym.
- 71 Zdaniem sądu odsyłającego powstaje zatem pytanie, czy art. 2 i 19 TUE oraz art. 47 karty stoją na przeszkodzie temu, by w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym orzecznictwo wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości mogło być kontrolowane i podważane poprzez interwencję trybunału konstytucyjnego. Sąd odsyłający uważa, że interwencja tego ostatniego w postaci kontroli zgodności z prawem działalności wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, która miałaby zastąpić ustawowe procedury sądowe, może mieć negatywny wpływ na niezależność wymiaru sprawiedliwości i na samą podstawę państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 TUE, ponieważ trybunał konstytucyjny nie jest częścią systemu sądownictwa i nie jest wyposażony w kompetencje orzecznicze.

72 W tych okolicznościach wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 19 ust. 1 TUE, art. 325 ust. 1 TFUE [oraz] art. 2 i 4 dyrektywy [2017/1371] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wydaniu orzeczenia przez organ niezaliczany do władz sądowniczych [trybunał konstytucyjny], który zobowiązuje de plano do ponownego rozpatrzenia wszystkich spraw korupcyjnych, rozstrzygniętych przez wydział karny sądu najwyższego w pierwszej instancji w określonym czasie (od 2003 r. do stycznia 2019 r.), i będących na etapie postępowania apelacyjnego?
- 2) Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 [akapit drugi] [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby organ niezaliczany do władz sądowniczych, stwierdził niezgodność z prawem składu orzekającego izby sądu najwyższego, w sprzeczności z interpretacją, która wyłania się ze stałej i jednomyślnej praktyki organizacyjnej i orzeczniczej tego sądu?
- 3) Czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zezwala ona sądowi krajowemu na niezastosowanie obowiązującego na mocy prawa krajowego orzeczenia sądu konstytucyjnego, wydanego w sprawie dotyczącej sporu konstytucyjnego?
- 4) Czy wyrażenie »ustanowiony uprzednio na mocy ustawy«, które jest zawarte w art. 47 [akapit drugi] [karty] można interpretować w ten sposób, że obejmuje ono formalne wyznaczenie wyspecjalizowanych składów orzekających, niezależnie od specjalizacji orzekających w nich sędziów?».

73 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 19 maja 2022 r. sprawy C-859/19, C-926/19 i C-929/19 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie wniosku o rozpoznanie spraw w trybie przyspieszonym

74 Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o rozpoznanie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

75 Zważywszy, że Trybunał podjął decyzję, aby orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania, nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie tego wniosku (zob. podobnie postanowienie z dnia 17 maja 2022 r., Estaleiros Navais de Peniche, C-787/21, niepublikowane, EU:C:2022:414, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

76 Zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zwłaszcza gdy odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa.

77 Skoro odpowiedź na pytania przedstawione przez sąd odsyłający można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z wyroków z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034) i z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99), należy w niniejszych sprawach zastosować tenże przepis.

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-859/19 oraz pytań pierwszego i czwartego w sprawach C-926/19 i C-929/19

- 78 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-859/19 oraz pytania pierwsze i czwarte w sprawach C-926/19 i C-929/19, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że wyroki dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT, które nie zostały wydane w pierwszej instancji przez wyspecjalizowane w tym zakresie sądownictwo lub w postępowaniu apelacyjnym przez sądownictwo, których wszyscy członkowie zostali wybrani w drodze losowania, są bezwzględnie nieważne z takim skutkiem, że dane sprawy dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT muszą być, w razie potrzeby w następstwie skargi nadzwyczajnej o uchylenie prawomocnych wyroków, ponownie rozpoznane w pierwszej lub drugiej instancji.
- 79 Na wstępie należy zauważyć, że sąd odsyłający w tych sprawach podkreśla znaczenie skutków, jakie orzecznictwo trybunału konstytucyjnego wynikające z wyroków nr 685/2018 i nr 417/2019 i dotyczące składów orzekających wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości może wywierać dla skuteczności ścigania, karania oraz wykonywania kar za przestępstwa korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT, takich, jakim podlegali oskarżeni w postępowaniach głównych, wśród których znajdowały się osoby piastujące najwyższe stanowiska w państwie rumuńskim w czasie popełnienia zarzucanych czynów. Zwraca się on zatem do Trybunału w istocie o wyjaśnienie zgodności takiego orzecznictwa z prawem Unii.
- 80 Chociaż pytania, które przedstawia on w tym względzie, formalnie dotyczą art. 325 ust. 1 TFUE, bez odwoływania się do decyzji 2006/928, to jednak ta ostatnia decyzja oraz założone cele wymienione w załączniku do niej są istotne dla udzielenia odpowiedzi na te pytania. Natomiast, mimo że sąd odsyłający odnosi się również w swoich pytaniach do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, do art. 58 dyrektywy 2015/849 oraz art. 2 i 4 dyrektywy 2017/1371, analiza, która dotyczyłaby ponadto tych ostatnich postanowień i przepisów, nie wydaje się konieczna do celów udzielenia odpowiedzi na wątpliwości, które leżą u podstaw tych pytań. W dodatku, co się tyczy tych dwóch dyrektyw, należy zauważyć, że okres istotny w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych poprzedzał ich wejście w życie, w związku z czym poprzedzał datę, w której dyrektywa 2017/1371 zastąpiła konwencję OIF.
- 81 W tych okolicznościach na wspomniane pytania należy odpowiedzieć zarówno w świetle art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF, jak i w świetle decyzji 2006/928.
- 82 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 180 wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), w obecnym stanie prawa Unii prawo to nie przewiduje przepisów regulujących organizację wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a w szczególności skład orzekający w sprawach dotyczących korupcji i nadużyć finansowych. W związku z tym przepisy te co do zasady należą do kompetencji państw członkowskich. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te są zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających dla nich z prawa Unii.
- 83 Co się tyczy obowiązków wynikających z art. 325 ust. 1 TFUE, postanowienie to nakłada na państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych

nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszących i skutecznych środków (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 84 W celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii, do państw członkowskich należy w szczególności podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia skutecznego i pełnego poboru zasobów własnych, jakimi są dochody wynikające z zastosowania jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania podatkiem VAT. Podobnie państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia skutecznych środków pozwalających na odzyskanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentowi subwencji częściowo finansowanej z budżetu Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 85 W związku z tym Trybunał orzekł już w pkt 183 wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), że pojęcie „interesów finansowych” Unii w rozumieniu art. 325 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko dochody oddane do dyspozycji budżetu Unii, ale również wydatki pokryte z tego budżetu. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w definicji pojęcia „nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe [Unii]”, zawartego w art. 1 ust. 1 lit. a) i b) konwencji OIF, która odnosi się do różnych umyślnych działań lub zaniechań w zakresie zarówno wydatków, jak i przychodów.
- 86 Ponadto, co się tyczy wyrażenia „wszelkie inne działania nielegalne”, zawartego w art. 325 ust. 1 TFUE, należy przypomnieć, że termin „działania nielegalne” w potocznym rozumieniu obejmuje czyny niezgodne z prawem, a użycie zaimka „wszelkie” wskazuje, że wyrażenie to obejmuje bez rozróżnienia wszystkie te działania. Zresztą, w kontekście znaczenia, jakie należy nadać ochronie interesów finansowych Unii, która stanowi jej cel, tego pojęcia „działań nielegalnych” nie można interpretować w sposób zawężający (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 184 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 I tak wspomniane pojęcie „działań nielegalnych” obejmuje w szczególności każdą czynność korupcji urzędników publicznych lub jakiegokolwiek nadużycie przez nich stanowiska mogące naruszyć interesy finansowe Unii, na przykład w postaci nienależnego poboru funduszy Unii. W tym kontekście niewielkie znaczenie ma to, czy czyny korupcji przekładają się na działanie czy zaniechanie danego urzędnika, biorąc pod uwagę fakt, że zaniechanie może być tak samo szkodliwe dla interesów finansowych Unii, jak działanie i może być ono nierozzerwalnie związane z takim działaniem, jak na przykład zaniechanie przeprowadzenia przez urzędnika kontroli i weryfikacji wymaganych w odniesieniu do wydatków objętych budżetem Unii lub zatwierdzenie nieodpowiednich lub nieprawidłowych wydatków z funduszy Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 185).
- 88 Okoliczność, że art. 2 ust. 1 konwencji OIF w związku z art. 1 ust. 1 tej konwencji odnosi się wyłącznie do nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, nie może podważyć tej wykładni art. 325 ust. 1 TFUE, którego brzmienie odnosi się wyraźnie do „nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii”. Ponadto, jak wynika z art. 1 ust. 1 lit. a) wspomnianej konwencji, niewłaściwe wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie

przyznane, stanowi nadużycie finansowe, podczas gdy takie niewłaściwe wykorzystanie może również leżeć u podstaw lub stanowić rezultat czynu korupcyjnego. Wynika z tego, że czyny korupcji mogą być związane z nadużyciami finansowymi, i odwrotnie, popełnienie nadużycia finansowego może zostać ułatwione poprzez czyny korupcji, w związku z czym ewentualne naruszenie interesów finansowych może wynikać w niektórych przypadkach z połączenia nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT i czynów korupcji, co potwierdza protokół do konwencji OIF, który obejmuje, na mocy art. 2 i 3, akty korupcji biernej i czynnej (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 186).

89 Należy również przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż nawet nieprawidłowości, które nie wywołują konkretnych skutków finansowych, mogą poważnie wpłynąć na interesy finansowe Unii, w związku z czym art. 325 ust. 1 TFUE może obejmować nie tylko czyny, które powodują faktyczną utratę środków własnych, lecz również usiłowanie popełnienia takich czynów (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 187).

90 Należy dodać, że jeśli chodzi o Rumunię, obowiązek walki z korupcją naruszającą interesy finansowe Unii, jaki wynika z art. 325 ust. 1 TFUE, został uzupełniony szczególnymi zobowiązaniami, które to państwo członkowskie przyjęło w chwili zakończenia negocjacji w sprawie przystąpienia w dniu 14 grudnia 2004 r. Zgodnie bowiem z pkt I ppkt 4 załącznika IX do aktu przystąpienia wspomniane państwo członkowskie zobowiązało się w szczególności do „[z]naczących postępów w walce z korupcją, a w szczególności z korupcją na wysokich szczeblach poprzez zapewnienie rygorystycznego egzekwowania przepisów prawa antykorupcyjnego”. To szczególne zobowiązanie zostało następnie skonkretyzowane poprzez przyjęcie decyzji 2006/928 ustanawiającej założone cele dla zaradzenia niedociągnięciom stwierdzonym przez Komisję przed przystąpieniem Rumunii do Unii, w szczególności w dziedzinie walki z korupcją. I tak w załączniku do tej decyzji, w którym przedstawiono te założone cele, wymieniono w pkt 3 cel „kontynuowania profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu” oraz w pkt 4 cel „[p]odjęcia dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym” (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 188).

91 Założone cele, do których osiągnięcia zobowiązała się Rumunia, mają charakter wiążący dla tego państwa członkowskiego w tym znaczeniu, że podlega ono szczególnemu obowiązkowi osiągnięcia tych celów i podjęcia właściwych środków w celu ich zrealizowania w możliwie najkrótszym terminie. Rzeczne państwo członkowskie ma również obowiązek powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić realizacji tych celów. Tymczasem obowiązek skutecznego zwalczania korupcji, a w szczególności korupcji na wysokim szczeblu, który wynika z założonych celów wskazanych w załączniku do decyzji 2006/928 w związku ze szczególnymi zobowiązaniami Rumunii, nie ogranicza się wyłącznie do przypadków korupcji naruszającej interesy finansowe Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 189).

92 Ponadto, po pierwsze, z postanowień art. 325 ust. 1 TFUE, które nakładają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii, a po drugie, z przepisów decyzji 2006/928, które wymagają ogólnego

zapobiegania korupcji i zwalczania jej, wynika, że Rumunia powinna przewidzieć stosowanie skutecznych i odstraszających sankcji w przypadku takich naruszeń (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 190 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 93 W tym względzie, o ile temu państwu członkowskiemu przysługuje swoboda w wyborze stosowanych sankcji, które mogą przybrać formę sankcji administracyjnych, karnych lub obydwu tych sankcji łącznie, o tyle musi ono zapewnić, zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE, aby poważne nadużycia finansowe lub inne nielegalne działania poważnie naruszające interesy finansowe Unii były zagrożone skutecznymi i odstraszającymi sankcjami karnymi. Ponadto w odniesieniu do przestępstw korupcyjnych w ogólności obowiązek wprowadzenia skutecznych i odstraszających sankcji karnych wynika dla Rumunii z decyzji 2006/928, ponieważ – jak wskazano w pkt 91 niniejszego postanowienia – decyzja ta zobowiązuje wspomniane państwo członkowskie do zwalczania korupcji w sposób skuteczny i niezależnie od ewentualnego naruszenia interesów finansowych Unii, a w szczególności korupcji na wysokim szczeblu (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 191 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Ponadto do Rumunii należy zapewnienie, że przepisy jej prawa karnego i postępowania karnego umożliwiają skuteczne ściganie przestępstw nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii i korupcji w ogólności. I tak, o ile przewidziane kary i procedury karne wprowadzone w celu zwalczania tych przestępstw należą do kompetencji tego państwa członkowskiego, o tyle kompetencja ta jest ograniczona nie tylko zasadami proporcjonalności i równoważności, lecz również zasadą skuteczności, która wymaga, by wspomniane kary miały skuteczny i odstraszający charakter. Ten wymóg skuteczności w sposób nieodzowny obejmuje zarówno ściganie i karanie przestępstw nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii i generalnie korupcji, jak i wykonywanie nałożonych kar, ponieważ w braku skutecznego wykonania kar nie mogą one mieć charakteru skutecznego i odstraszającego (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 192 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 W tym kontekście w pierwszej kolejności to ustawodawca krajowy powinien wprowadzić niezbędne środki. Powinien on w danym wypadku zmienić przepisy i zagwarantować, aby przepisy prawa procesowego mające zastosowanie w przypadku ścigania i karania przestępstw nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii oraz generalnie korupcji nie były ukształtowane w taki sposób, aby ze swej natury powodowały systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących tego rodzaju przestępstwa, oraz zapewnić ochronę praw podstawowych osób oskarżonych (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 193 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Co się tyczy sądów krajowych, ciąży na nich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności obowiązków wynikających z art. 325 ust. 1 TFUE oraz z decyzji 2006/928 i odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które w ramach postępowania dotyczącego poważnych przestępstw nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub przestępstw korupcyjnych w ogólności stoją na przeszkodzie stosowaniu skutecznych i odstraszających kar w celu zwalczania takich przestępstw (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 194 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 97 Odnosząc się w niniejszej sprawie do kwestii, czy stosowanie orzecznictwa trybunału konstytucyjnego wynikającego z wyroków nr 685/2018 i 417/2019 wiązałoby się z systemowym ryzykiem bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub generalnie korupcją, należy zauważyć, że w pkt 195–202 wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), Trybunał rozpatrywał już tę kwestię, opierając się w istocie na tych samych wskazówkach jak te, które są zawarte w niniejszych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy przy uwzględnieniu rozważań przedstawionych w tych punktach stosowanie tego orzecznictwa w związku z zastosowaniem przepisów krajowych w dziedzinie przedawnienia, a w szczególności bezwzględnego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 155 ust. 4 kodeksu karnego, wiązałoby się z takim ryzykiem.
- 98 Wynika z tego, że w przypadku gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że stosowanie rzeczonoego orzecznictwa w związku z zastosowaniem przepisów krajowych w dziedzinie przedawnienia, wiązałoby się z systemowym ryzykiem bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub przestępstw korupcyjnych w ogólności, kar przewidzianych w prawie krajowym dla zwalczania takich przestępstw nie można byłoby uznać za skuteczne i odstrasżające, co byłoby niezgodne z art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF oraz z decyzją 2006/928 (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 203).
- 99 Niemniej jednak w zakresie, w jakim postępowania karne rozpatrywane w postępowaniach głównych stanowią przejaw stosowania art. 325 ust. 1 TFUE lub decyzji 2006/928, a zatem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, ów sąd odsyłający musi również zapewnić poszanowanie zagwarantowanych w karcie praw osób, których dotyczą sprawy w postępowaniach głównych, w szczególności praw zagwarantowanych w art. 47 karty. W obszarze prawnokarnym należy przestrzegać tych praw nie tylko na etapie postępowania przygotowawczego, od chwili postawienia zarzutów zainteresowanej osobie, ale także w postępowaniach karnych, jak również w ramach wykonywania kar (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 204 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty ustanawia prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Wymagając, by sąd był „ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”, przepis ten ma na celu uniknięcie sytuacji, w której organizacja systemu sądownictwa zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej, oraz zapewnienie, by kwestia ta była regulowana ustawą uchwaloną przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z unormowaniami regulującymi wykonywanie jej kompetencji. Wymóg ten ma zastosowanie do podstawy prawnej samego istnienia sądu, jak również do wszystkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie powoduje nieprawidłowość udziału jednego lub kilku sędziów w rozpoznaniu danej sprawy, takich jak przepisy regulujące skład orzekający (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 205 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Tymczasem należy zauważyć, że nieprawidłowość, do której dochodzi przy obsadzie składu orzekającego, pociąga za sobą naruszenie art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty,

- w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura tworzenia składów orzekających, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 206 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 102 W niniejszej sprawie, choć trybunał konstytucyjny orzekł w wyrokach nr 685/2018 i nr 417/2019 rozpatrywanych w postępowaniu głównym, że wcześniejsza praktyka wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, oparta w szczególności na regulaminie organizacji i funkcjonowania administracyjnego, dotycząca specjalizacji i tworzenia składów orzekających w sprawach dotyczących korupcji, nie była zgodna z odpowiednimi przepisami krajowymi, to nie wydaje się, aby wspomniana praktyka była obciążona oczywistym naruszeniem podstawowej zasady rumuńskiego systemu sądownictwa, które odbierałoby status sądu „ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” składom orzekającym w sprawach korupcji wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, ukonstytuowanym zgodnie ze wspomnianą praktyką przed wydaniem tych wyroków trybunału konstytucyjnego. Ocena ta znajduje potwierdzenie, jak zauważył Trybunał w pkt 208 wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), w decyzji kolegium wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2019 r., przywołanej w pkt 43 niniejszego postanowienia, oraz w wykładni tej decyzji dokonanej przez trybunał konstytucyjny.
- 103 I tak wymogi wynikające z art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty nie stoją na przeszkodzie pominięciu orzecznictwa wynikającego z wyroków nr 685/2018 i nr 417/2019 w niniejszych sprawach (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 209).
- 104 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-859/19 oraz na pytania pierwsze i czwarte w sprawach C-926/19 i C-929/19 należy odpowiedzieć, że art. 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 konwencji OIF, jak również decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że wyroki dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z VAT, które nie zostały wydane w pierwszej instancji przez składy orzekające złożone z sędziów wyspecjalizowanych w tej dziedzinie lub, w postępowaniu apelacyjnym, przez składy orzekające, których wszyscy członkowie zostali wyłonieni w drodze losowania, są bezwzględnie nieważne, skutkiem czego sprawy dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z VAT muszą, w stosownym przypadku wskutek wniesienia skargi nadzwyczajnej o uchylenie prawomocnego orzeczenia, zostać rozpoznane w pierwszej lub w drugiej instancji, jeżeli stosowanie tego uregulowania lub tej praktyki krajowej może prowadzić do systemowego ryzyka bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub generalnie korupcji. Obowiązek zapewnienia, aby tego rodzaju przestępstwa podlegały skutecznym i odstraszającym sankcjom, nie zwalnia sądu odsyłającego z konieczności zbadania poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w art. 47 karty. Wymogi wynikające z tego art. 47

akapit drugi zdanie pierwsze karty nie stanowią przeszkody dla niestosowania tego rodzaju uregulowania lub praktyki krajowej, jeżeli takie uregulowanie lub taka praktyka mogą prowadzić do powstania tego rodzaju systemowego ryzyka bezkarności.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego w sprawach C-859/19, C-926/19 i C-929/19

105 W pytaniach drugim i trzecim w sprawach C-859/19, C-926/19 i C-929/19, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty i decyzję 2006/928, z jednej strony, a także zasadę pierwszeństwa prawa Unii w związku z rzezonymi postanowieniami i przepisami oraz z art. 325 ust. 1 TFUE, z drugiej strony, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że sądy powszechne są związane orzeczeniami krajowego sądu konstytucyjnego i nie mogą z tego względu, pod groźbą popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić od zastosowania, z mocy własnych uprawnień, orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, mimo że uważają, w świetle wyroku Trybunału, że orzecznictwo to jest sprzeczne ze wspomnianymi postanowieniami i przepisami prawa Unii.

W przedmiocie gwarancji niezawisłości sędziowskiej

106 Sąd odsyłający uważa, że orzecznictwo trybunału konstytucyjnego wynikające z wyroków rozpatrywanych w postępowaniach głównych może godzić w jego niezależność i z tego względu jest niezgodne z prawem Unii, w szczególności z gwarancjami przewidzianymi w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz w art. 47 karty i z decyzją 2006/928. W tym względzie uważa on, że trybunał konstytucyjny, który nie stanowi części rumuńskiego systemu sądownictwa, przekroczył granice swoich kompetencji, wydając te wyroki, i wkroczył w kompetencje sądów powszechnych, do których należy wykładnia i stosowanie ustawodawstwa niższej rangi niż konstytucja. Sąd odsyłający wskazuje również, że nieprzestrzeganie wyroków trybunału konstytucyjnego stanowi w prawie rumuńskim przewinienie dyscyplinarne, w związku z czym zasadniczo ma wątpliwości co do tego, czy na podstawie prawa Unii może on odstąpić od stosowania tych wyroków rozpatrywanych w postępowaniach głównych bez obawy, że zostanie wszczęte wobec jego członków postępowanie dyscyplinarne.

107 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 82 niniejszego postanowienia, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w tym ustanowienie, skład i funkcjonowanie sądu konstytucyjnego, należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii.

108 Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 217 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności, jak potwierdzono w motywie 3 decyzji 2006/928, wartość państwa prawnego „oznacza [...], że państwa członkowskie muszą zapewnić istnienie bezstronnego, niezawisłego i sprawnego systemu administracji i sądownictwa, odpowiednio przystosowanego do między innymi walki z korupcją”.

- 109 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego. Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a aktualnie potwierdzoną w art. 47 karty (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 Wynika stąd, że zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy powołane – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do orzekania w kwestiach związanych z wykładnią i stosowaniem tego prawa i należące do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, przy czym postanowienie to mówi o „dziedzinach objętych prawem Unii” niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 220 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 Tymczasem, w celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 221 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 112 Ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie, jak wynika w szczególności z motywu 3 decyzji 2006/928 oraz z założonych celów, o których mowa w pkt 1–3 załącznika do tej decyzji, istnienie bezstronnego, niezawisłego i sprawnego systemu sądownictwa ma szczególne znaczenie dla zwalczania korupcji, zwłaszcza na wysokim szczeblu.
- 113 Tymczasem wymóg niezawisłości sędziowskiej, który wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed

- ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Ten ostatni aspekt wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 114 Te wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 115 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Unormowania dotyczące statusu sędziów i wykonywania przez nich ich zadań powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, oraz zapobiec w ten sposób brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 226 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 116 Jeżeli chodzi dokładniej o przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej, wymóg niezawisłości zakłada, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że system ten przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym celu istotne jest, aby okoliczność, że orzeczenie sądowe zawiera ewentualny błąd w wykładni i stosowaniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, lub w ocenie okoliczności faktycznych i ocenie dowodów, nie mogła sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zapewnienie, by sędziowie krajowi nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 267 TFUE, która to decyzja leży wyłącznie w ich gestii, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 227 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest między innymi zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 118 Tymczasem, chociaż ani art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ani żaden inny przepis prawa Unii nie narzucają państwom członkowskim określonego modelu konstytucyjnego regulującego stosunki i interakcje pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, w szczególności co się tyczy określania i rozgraniczenia ich kompetencji, to jednak te państwa członkowskie muszą przestrzegać w szczególności wymogów niezawisłości sądów

- wynikających z tych postanowień prawa Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 229 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 W tych okolicznościach art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzja 2006/928 nie stoją na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia sądu konstytucyjnego są wiążące dla sądów powszechnych, pod warunkiem jednak, że prawo krajowe gwarantuje niezależność wspomnianego sądu konstytucyjnego w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej, wymaganą przez te postanowienia i przepisy. Natomiast jeżeli prawo krajowe nie gwarantuje tej niezależności, owe postanowienia i przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu lub takiej praktyce krajowej, ponieważ taki sąd konstytucyjny nie jest w stanie zapewnić skutecznej ochrony sądowej wymaganej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 120 W niniejszej sprawie wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający w odniesieniu do wymogu niezawisłości sędziowskiej wynikającego z tych postanowień i przepisów prawa Unii dotyczą, po pierwsze, tych samych aspektów dotyczących statusu, składu i funkcjonowania trybunału konstytucyjnego, który wydał wyroki rozpatrywane w postępowaniach głównych, jak te, których dotyczą sprawy, które doprowadziły do wydania wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034). Ponadto niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawierają w tym względzie, w istocie, te same wskazówki, jak te zawarte we wnioskach w tych sprawach. Jednakże, jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 231–237 tego wyroku, wskazówki te nie pozwalają na ustalenie, że trybunał konstytucyjny nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności, przypomnianych w pkt 113–119 niniejszego postanowienia, ani że wyroki będące przedmiotem postępowań głównych zapadły w kontekście budzącym uzasadnione wątpliwości co do pełnego poszanowania tych wymogów przez trybunał konstytucyjny.
- 121 Co się tyczy, z drugiej strony, odpowiedzialności dyscyplinarnej, na pociągnięcie do której są narażeni sędziowie sądów powszechnych na gruncie rozpatrywanych przepisów prawa krajowego w przypadku niezastosowania się do orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego, prawdą jest, że ochrona niezawisłości sędziowskiej nie może w szczególności skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 122 Natomiast dla zachowania niezawisłości sądów i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć jego uzasadnionym celom i mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub wywierania

- nacisków na sędziów, zasadnicze znaczenie ma to, by okoliczność, że orzeczenie sądowe obarczone jest ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, nie mogła sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 123 W konsekwencji konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków, takich jak te wskazane w pkt 121 niniejszego postanowienia, i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i wykluczenie w ten sposób, w przekonaniu jednostek, wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na takie naciski i ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 124 W niniejszej sprawie informacje zawarte we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wskazują na to, by odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów krajowych sądów powszechnych za nieprzestrzeganie orzeczeń trybunału konstytucyjnego, o której mowa w art. 99 lit. §) ustawy nr 303/2004, której brzmienie nie zawiera żadnego innego warunku, była ograniczona do przypadków całkowicie wyjątkowych, przywołanych w pkt 121 niniejszego postanowienia, wbrew orzecznictwu przytoczonemu w pkt 122 i 123 tego postanowienia.
- 125 Z powyższego wynika, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia sądu konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, pod warunkiem jednak, że prawo krajowe zawiera gwarancje niezależności owego sądu konstytucyjnego, w szczególności od władz ustawodawczej i wykonawczej, takie jak wymagane na gruncie powyższych postanowień i przepisów. Natomiast wspomniane postanowienia traktatu UE i rzeczoną decyzję należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które sprawia, że każde niezastosowanie się do orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego przez sędziów krajowych sądów powszechnych może spowodować wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 242).
- 126 W tych okolicznościach i w odniesieniu do spraw, w których uregulowanie krajowe lub praktyka krajowa rozpatrywane w postępowaniach głównych stanowią przejaw stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, odrębne badanie art. 47 karty, które mogłoby jedynie potwierdzać wniosek przedstawiony już w poprzednim punkcie niniejszego postanowienia, nie wydaje się konieczne w celu udzielenia odpowiedzi na pytania sądów odsyłających i rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów.

W przedmiocie pierwszeństwa prawa Unii

- 127 Sąd odsyłający zauważa, że orzecznictwo trybunału konstytucyjnego wynikające z wyroków rozpatrywanych w postępowaniach głównych, w odniesieniu do którego ma on wątpliwości

co do jego zgodności z prawem Unii, ma zgodnie z art. 147 ust. 4 konstytucji Rumunii charakter wiążący i powinno być przestrzegane przez sądy krajowe pod rygorem nałożenia na ich członków kary dyscyplinarnej na podstawie art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004. W tych okolicznościach zmierza on do ustalenia, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej i zezwala sądowi krajowemu na odstąpienie od stosowania orzecznictwa tego rodzaju, bez narażania jego członków na ryzyko nałożenia kary dyscyplinarnej.

- 128 W tym względzie Trybunał przypomniał w pkt 245–248 wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034) swoje utrwalone orzecznictwo dotyczące traktatu EWG, w którym ustanowił on zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego jako stanowiącą część zasadniczych cech wspólnotowego porządku prawnego, wyjaśniając jednocześnie, że te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały zresztą potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony. Dodał on w pkt 249 tego wyroku, że w art. 4 ust. 2 TUE przewidziano, iż Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów. Tymczasem Unia może szanować taką równość tylko wtedy, gdy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii państwa członkowskie nie mogą przyznać pierwszeństwa, przeciwko porządkowi prawnemu Unii, jednostronnemu środkowi, niezależnie od jego charakteru.
- 129 Po wejściu w życie traktatu z Lizbony Trybunał wielokrotnie potwierdzał swoje wcześniejsze orzecznictwo dotyczące zasady pierwszeństwa prawa Unii, która to zasada nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych unormowań prawa Unii, przy czym prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym unormowaniom w obrębie terytoriów tych państw [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 130 I tak, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 131 W tym względzie należy w szczególności przypomnieć, że zasada pierwszeństwa wymaga, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z wymogami prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 252 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 132 Tymczasem w odniesieniu do postanowień i przepisów prawa Unii, których dotyczą niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE oraz założone cele wymienione w załączniku do decyzji 2006/928 są sformułowane w sposób jasny i precyzyjny i nie są obwarowane żadnym warunkiem, wobec czego są one bezpośrednio skuteczne (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 253 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 133 W tym kontekście należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 19 TUE to do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa, przy czym Trybunał posiada wyłączną kompetencję do dokonania ostatecznej wykładni tego prawa. Tymczasem w ramach wykonywania tej kompetencji do Trybunału należy ostateczne określenie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, przy czym zakres ten nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od przyjętej przez sąd krajowy wykładni przepisów prawa Unii, która nie odpowiada wykładni Trybunału. W tym celu procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która jest kluczowym elementem systemu sądowiczego wprowadzonego w traktatach, ustanawia dialog między Trybunałem a sądami państw członkowskich, mając na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz, wreszcie, odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 254 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 W niniejszej sprawie sąd odsyłający podnosi, że zgodnie z konstytucją Rumunii jest on związany orzecznictwem wynikającym z wyroków trybunału konstytucyjnego rozpatrywanych w postępowaniach głównych i nie może, pod rygorem narażenia jego członków na ryzyko wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub nałożenia kar dyscyplinarnych, odstąpić od stosowania tego orzecznictwa, nawet jeśli uzna w świetle wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym, że wspomniane orzecznictwo jest sprzeczne z prawem Unii.
- 135 W tym względzie należy przypomnieć, że orzeczenie wydane przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie dotyczącym wykładni rozpatrywanych przepisów prawa Unii w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Tym samym sądowi krajowemu, który skorzystał z uprawnienia lub zastosował się do obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, nie można uniemożliwić natychmiastowego zastosowania prawa Unii zgodnie z orzeczeniem lub orzecznictwem Trybunału, pod rygorem osłabienia skuteczności (effet utile) tego postanowienia. Należy dodać, że uprawnienie do uczynienia, w chwili tego stosowania, wszystkiego, co jest konieczne do odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego lub praktyki krajowej, które ewentualnie utrudniają pełną skuteczność norm prawa Unii, stanowi integralną część zadań sądu Unii należących do sądu krajowego, który jest zobowiązany do stosowania, w ramach jego kompetencji, norm prawa Unii, w związku z czym wykonywanie tego uprawnienia stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej wynikającej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 256, 257 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 136 Tym samym sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie krajowe uregulowania lub praktyka krajowa, powodujące ograniczenie skuteczności prawa Unii poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowego przepisu lub praktyki krajowej mogących ewentualnie stać na przeszkodzie pełnej skuteczności bezpośrednio skutecznych unormowań prawa Unii [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 137 Tymczasem uregulowanie krajowe lub praktyka krajowa, które sprawiają, że wyroki krajowego sądu konstytucyjnego są wiążące dla sądów powszechnych, podczas gdy sądy te uważają, w świetle wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym, że orzecznictwo wynikające z tych wyroków sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, może uniemożliwić tym sądom zapewnienie pełnej skuteczności wymogów tego prawa, który to skutek może zostać wzmocniony przez fakt, że prawo krajowe kwalifikuje ewentualne nieprzestrzeganie tego orzecznictwa sądu konstytucyjnego jako przewinienie dyscyplinarne (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 259).
- 138 W tym kontekście należy zauważyć, że art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie wszelkim krajowym uregulowaniom lub praktyce krajowej, które mogłyby uniemożliwić sądom krajowym, w zależności od przypadku, skorzystanie z uprawnienia lub zastosowanie się do przewidzianego w tym art. 267 obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ponadto zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 116 niniejszego postanowienia okoliczność, że sędziowie krajowi nie są narażeni na postępowanie lub kary dyscyplinarne za skorzystanie z możliwości wniesienia sprawy do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, która należy do ich wyłącznej kompetencji, stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości tych sędziów. Podobnie, w przypadku gdyby w następstwie odpowiedzi Trybunału sędzia krajowego sądu powszechnego uznał, że orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że ten sędzia krajowego sądu nie zastosowałby wspomnianego orzecznictwa zgodnie z zasadą pierwszeństwa tego prawa, w żaden sposób nie może prowadzić do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 260 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 139 Z powyższego wynika, że zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, iż stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że krajowe sądy powszechne są związane wyrokami krajowego sądu konstytucyjnego i nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić, z mocy własnych uprawnień, od stosowania orzecznictwa wynikającego z tych wyroków, nawet jeżeli uważają one, w świetle wyroku Trybunału, że orzecznictwo to jest sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE lub decyzją 2006/928 (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 262).
- 140 W świetle całości powyższych rozważań na pytania drugie i trzecie w sprawach C-859/19, C-926/19 i C-929/19 należy udzielić następującej odpowiedzi:

- art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak również decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, pod warunkiem że prawo krajowe zawiera gwarancje niezależności owego sądu konstytucyjnego, w szczególności od władz ustawodawczej i wykonawczej, takie jak wymagane na gruncie powyższych postanowień i przepisów. Natomiast wspomniane postanowienia traktatu UE i rzeczoną decyzję należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które sprawia, że każde niezastosowanie się do orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego przez sędziów krajowych sądów powszechnych może spowodować wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego;
- zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że krajowe sądy powszechne są związane orzeczeniami krajowego sądu konstytucyjnego i nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić, z mocy własnych uprawnień, od stosowania orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, nawet jeżeli uważają one, w świetle wyroku Trybunału, że orzecznictwo to jest sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE lub decyzją 2006/928.

W przedmiocie kosztów

141 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 325 ust. 1 TFUE w związku z art. 2 Konwencji, sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisanej w Brukseli w dniu 26 lipca 1995 r., jak również decyzję Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że wyroki dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej, które nie zostały wydane w pierwszej instancji przez składy orzekające złożone z sędziów wyspecjalizowanych w tej dziedzinie lub, w postępowaniu apelacyjnym, przez składy orzekające, których wszyscy członkowie zostali wyłonieni w drodze losowania, są bezwzględnie nieważne, skutkiem czego dane sprawy dotyczące korupcji i nadużyć finansowych związanych z podatkiem od wartości dodanej muszą, w stosownym przypadku wskutek wniesienia skargi nadzwyczajnej o uchylenie prawomocnego orzeczenia, zostać rozpoznane w pierwszej lub w drugiej instancji, jeżeli stosowanie tego uregulowania lub tej praktyki krajowej może prowadzić do systemowego ryzyka bezkarności czynów stanowiących poważne przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii lub generalnie korupcji. Obowiązek zapewnienia, aby tego rodzaju przestępstwa podlegały sku-

tecznym i odstrasającym sankcjom, nie zwalnia sądu odsyłającego z konieczności zbadania poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Wymogi wynikające z tego art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze nie stanowią przeszkody dla niestosowania tego rodzaju uregulowania lub praktyki krajowej, jeżeli takie uregulowanie lub taka praktyka mogą prowadzić do powstania tego rodzaju systemowego ryzyka bezkarności.

2) Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak również decyzję 2006/928

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, pod warunkiem że prawo krajowe zawiera gwarancje niezależności owego sądu konstytucyjnego, w szczególności od władz ustawodawczej i wykonawczej, takie jak wymagane na gruncie powyższych postanowień i przepisów. Natomiast wspomniane postanowienia traktatu UE i rzezoną decyzję należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które sprawia, że każde niezastosowanie się do orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego przez sędziów krajowych sądów powszechnych może spowodować wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego.

3) Zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że krajowe sądy powszechne są związane orzeczeniami krajowego sądu konstytucyjnego i nie mogą, pod rygorem popelnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić, z mocy własnych uprawnień, od stosowania orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, nawet jeżeli uważają one, w świetle wyroku Trybunału, że orzecznictwo to jest sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE lub decyzją 2006/928.

Podpisy

KOMUNIKAT PRASOWY nr 76/23

Luksemburg, 11 maja 2023 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-817/21 | Inspekcja Judyciară

Państwo prawne: organ odpowiedzialny za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom musi być niezależny i bezstronny

Przepisy regulujące sprawowanie kontroli nad działaniami kierownika tego organu muszą być ukształtowane tak, by uniknąć wszelkich uzasadnionych wątpliwości w tym względzie

W Rumunii osoba będąca stroną w kilku sprawach karnych złożyła we właściwej inspekcji sądowej zawiadomienia dyscyplinarne dotyczące odnośnych sędziów i prokuratorów. Jako że postępowania w sprawie wszystkich tych zawiadomień zostały umorzone, złożyła ona zawiadomienie przeciwko głównemu inspektorowi. Postępowanie w sprawie tego zawiadomienia także zostało umorzone. Zwróciła się ona wówczas do sądu apelacyjnego w Bukareszcie, aby zakwestionować to umorzenie postępowania, podnosząc w szczególności, że brak jest możliwości wszczynania postępowań dyscyplinarnych ze względu na koncentrację uprawnień w rękach głównego inspektora. Zdaniem tej osoby taka koncentracja uprawnień jest sprzeczna z prawem Unii.

Sąd apelacyjny w Bukareszcie zwrócił się z pytaniem do Trybunału w tym względzie.

W wydanym dzisiaj wyroku Trybunału Sprawiedliwości potwierdził swoje orzecznictwo¹, na mocy którego o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, o tyle wykonywanie tego uprawnienia musi odbywać się z poszanowaniem prawa Unii. Z tego względu **system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów**, którzy mogą stosować prawo Unii, **musi przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystania tego systemu jako narzędzia kontroli politycznej ich działalności.**

Przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie organu, który jest właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, muszą w konsekwencji być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności wymogami **państwa prawnego.**

Dla celów sprawdzenia, czy tak faktycznie jest, Trybunał uściślił, że do sądu odsyłającego należy ocena uregulowania rumuńskiego jako takiego oraz w jego krajowym kontekście prawnofaktycznym.

Co się tyczy elementów mających znaczenia w ramach takiego badania, Trybunał zauważył, że w prawie rumuńskim postępowanie dyscyplinarne mające na celu ukaranie nadużyć popełnionych przez głównego inspektora może zostać wszczęte wyłącznie przez funkcjonariusza, którego kariera zależy w znacznej mierze od decyzji głównego inspektora. Ponadto decyzje dotyczące głównego inspektora mogą zostać zmienione przez zastępcę głównego inspektora, który został

¹ Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 (zob. także komunikat prasowy nr 82/21).

powołany przez głównego inspektora, i którego kadencja upłynie jednocześnie z upływem kadencji tego ostatniego. **Wydaje się** – z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd apelacyjny w Bukareszcie – **że taki system odpowiedzialności dyscyplinarnej może przeszkodzić w praktyce w skutecznym wszczynaniu postępowania dyscyplinarnego przeciwko głównemu inspektorowi**, nawet gdyby dotyczące go zawiadomienia były poważnie uzasadnione.

Oczywiście, umorzenie postępowania w sprawie zawiadomienia złożonego przeciwko głównemu inspektorowi może być przedmiotem skargi mogącej skutkować w stosownym przypadku uchYLENIEM decyzji o umorzeniu. Do sądu apelacyjnego w Bukareszcie należy jednak dokonanie oceny, w jakim zakresie uprawnienia, jakimi dysponują w tym względzie sądy rumuńskie, są w stanie umożliwić skuteczne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko głównemu inspektorowi oraz skuteczne i bezstronne rozpatrywanie odnoszących się do niego zawiadomień.

Trybunał uściślił, że w razie gdyby sąd ten miał stwierdzić, że działanie głównego inspektora nie może być w ramach uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym przedmiotem rzeczywistej i skutecznej kontroli, należałoby uznać, że uregulowanie to nie jest ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzecznictwo oraz kontroli politycznej tej działalności.

Co się tyczy krajowego kontekstu prawno-faktycznego, **wydaje się, że uprawnienia głównego inspektora zostały wzmocnione w ogólniejszym kontekście reform organizacji rumuńskiej władzy sądowniczej, których celem lub skutkiem jest ograniczenie gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów rumuńskich**. Ponadto **wydaje się, że główny inspektor jest ściśle związany z władzą wykonawczą lub ustawodawczą**. Wreszcie należy również wziąć pod uwagę **konkretną praktykę** stosowaną przez głównego inspektora w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, które mogą być wykorzystywane do politycznej kontroli działalności orzeczniczej.

Z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd apelacyjny w Bukareszcie, **wydaje się** zatem, że elementy kontekstu prawno-faktycznego podane do wiadomości Trybunału raczej potwierdzają – a nie podważają – ewentualne stwierdzenie, zgodnie z którym **rozpatrywane uregulowanie nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzecznictwo oraz kontroli politycznej tej działalności**.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

KOMUNIKAT PRASOWY nr 129/23

Luksemburg, 24 lipca 2023 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-107/23 PPU | Lin¹

Zwalczanie nadużyć naruszających interesy finansowe Unii: krajowe zasady przedawnienia przestępstw powinny umożliwiać skuteczne zapobieganie i karanie

Sąd krajowy jest co do zasady zobowiązany odstąpić od stosowania przepisów lub orzecznictwa krajowego, które powodują systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do takich przestępstw

Kilku obywateli rumuńskich skazanych na kary pozbawienia wolności za oszustwo podatkowe, w szczególności w zakresie podatku od wartości dodanej (VAT), wniosło skargi do sądu apelacyjnego w Braszowie (Rumunia) w celu zakwestionowania prawomocnego wyroku skazującego, powołując się na przedawnienie ich odpowiedzialności karnej.

Na poparcie swojego stanowiska skazani powołali się w szczególności na dwa wyroki rumuńskiego trybunału konstytucyjnego (wydane w 2018 i 2022 r.). Stwierdzono w nich nieważność krajowego przepisu regulującego przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia w sprawach karnych, tj. czynności procesowych lub wyroków, które przerywają bieg przedawnienia. W następstwie tych wyroków, przez okres prawie czterech lat, prawo rumuńskie nie przewidywało żadnej przyczyny przerwania biegu tego terminu. Oznacza to, że w tym okresie, zgodnie z rumuńską koncepcją zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar obejmującą przepisy dotyczące przedawnienia, żadna czynność procesowa nie mogła prowadzić do przerwania biegu przedawnienia. Co więcej, skazani utrzymują, że ten brak przyczyn przerwania przedawnienia stanowi względniejszą ustawę karną (*lex mitior*), której retroaktywnego zastosowania domagają się w celu wykluczenia przerywającego skutku czynności procesowych dokonanych przed 2018 r. Biorąc pod uwagę datę popełnienia zarzucanych czynów, skazani uważają, że termin przedawnienia upłynął przed uprawomocnieniem się wyroku skazującego, co skutkuje umorzeniem postępowania karnego i niemożnością ich skazania.

Sąd apelacyjny w Braszowie wyraził wątpliwości co do zgodności takiej wykładni z prawem Unii. Jej skutkiem byłoby zwolnienie skazanych, o których mowa, ale również znacznej liczby innych osób z odpowiedzialności karnej za przestępstwa oszustwa podatkowego mogącego naruszać interesy finansowe Unii. Ponadto sąd apelacyjny w Braszowie podkreślił, że w celu zastosowania się do prawa Unii może być zmuszony do odstąpienia od stosowania orzecznictwa trybunału konstytucyjnego lub krajowego sądu najwyższego. Tymczasem nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej w Rumunii pozwala, jego zdaniem, na karanie sędziów naruszających to orzecznictwo. Sąd rumuński zastanawia się w tym kontekście, czy pierwszeństwo prawa Unii stoi na przeszkodzie pociągnięciu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wchodzących

¹ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

w jego skład w postępowaniu głównym. Postanowił zatem zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do każdego z tych zagadnień.

Naruszenie obowiązku ustanowienia skutecznych sankcji karnych w celu ochrony interesów finansowych Unii jest sprzeczne z prawem Unii

Prawo Unii nakłada na państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków. **Trybunał wskazał, że z tego względu państwa te powinny czuwać, aby przepisy dotyczące przedawnienia przewidziane przez prawo krajowe pozwalały na skuteczne ukaranie przestępstw związanych z takimi nadużyciami.** Rozwiązania przyjęte w orzecznictwie rumuńskim, z których wynika, że prawo rumuńskie nie przewidywało żadnej przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej przez okres prawie czterech lat, stwarzają systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do rozpatrywanych przestępstw, co nie jest zgodne z wymogami prawa Unii. Ryzyko to jest jeszcze większe z uwagi na ewentualne retroaktywne stosowanie braku przyczyn przerwania do okresu wcześniejszego na mocy zasady stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*).

Obowiązki sądów krajowych odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii i niezbędną ochronę praw podstawowych

Trybunał przypomniał, że sądy krajowe powinny odstąpić od stosowania krajowych przepisów i orzecznictwa, jeżeli prowadzą one do przedawnienia odpowiedzialności karnej w tak dużej liczbie przypadków poważnych nadużyć naruszających interesy finansowe Unii, że wynika z tego systemowe ryzyko bezkarności.

Jednakże obowiązek taki może być sprzeczny z ochroną praw podstawowych. W tym względzie Trybunał uznał, że gdy sąd państwa członkowskiego ma za zadanie kontrolę zgodności z prawami podstawowymi przepisu lub środka krajowego, który w sytuacji gdy działania państw członkowskich nie są w pełni określone przez prawo Unii, stanowi akt stosowania tego prawa, **organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych**, jeśli zastosowanie tych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z Karty praw podstawowych UE ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii.

Stosując to orzecznictwo w niniejszej sprawie, Trybunał odróżnił zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, w postaci zastosowanej i interpretowanej w rozpatrywanym orzecznictwie krajowym, od zasady retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*). W zakresie, w jakim orzecznictwo to opiera się na zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w kontekście jej wymogów dotyczących przewidywalności i precyzyjności ustawy karnej, Trybunał, podkreśliwszy znaczenie tej zasady zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych, stwierdził, **że sądy krajowe, w drodze odstępstwa od ciążącego na nich obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, nie są zobowiązane odstąpić od stosowania tego orzecznictwa.**

Sądy krajowe nie mogą natomiast stosować krajowego standardu ochrony dotyczącego zasady retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*) w okolicznościach takich jak te leżące u podstaw omawianego postępowania prejudycjalnego. W tym względzie Trybunał podkreślił, że w świetle koniecznego wyważenia tego standardu z wymogami prawa Unii, sądy krajowe nie mogą kwestionować przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej związanej z czynnościami procesowymi dokonаныmi przed stwierdzeniem nieważności właściwych przepisów krajowych. Takie kwestionowanie skutkowałoby bowiem w odniesieniu

do przestępstw naruszających interesy finansowe Unii zwiększeniem systemowego ryzyka bezkarności wynikającego jedynie z braku określenia przyczyn przerwania biegu przedawnienia w Rumunii przez prawie cztery lata.

Niestosowanie z urzędu orzecznictwa krajowego i odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii orzeczenie wydane przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie dotyczącym wykładni prawa Unii dla celów rozstrzygnięcia konkretnego sporu. W konsekwencji nie można uniemożliwić temu sądowi natychmiastowego zastosowania prawa Unii zgodnie z orzeczeniem lub orzecznictwem Trybunału, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania orzecznictwa krajowego utrudniającego pełną skuteczność tego prawa. Takie działanie sądu krajowego nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Pełny tekst wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

KOMUNIKAT PRASOWY nr 137/23

Luksemburg, 7 września 2023 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-216/21 | Asociația „Forumul Judecătorilor din România”

Praworządność w Rumunii: system awansowania sędziów do sądu wyższej instancji, opierający się na ocenie ich pracy i zachowania przeprowadzanej przez sędziów tego sądu, jest zgodny z prawem Unii

Materialne warunki oraz zasady proceduralne muszą być jednak ukształtowane w taki sposób, aby pozwolić na wykluczenie wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do niezależności i niezawisłości zainteresowanych sędziów po uzyskaniu przez nich awansu

W 2019 r. rumuńska naczelną radą sądownictwa (CSM) zatwierdziła reformę procedury awansowania sędziów do sądów wyższej instancji. Reforma ta została zaskarżona przez stowarzyszenie „Forum sędziów Rumunii” i jedną osobę do sądu apelacyjnego w Ploeshti (Rumunia).

Skarżący w postępowaniu głównym twierdzą, że zastąpienie dawnych egzaminów pisemnych oceną pracy i zachowania kandydatów przeprowadzaną przez prezesa i członków danego sądu wyższej instancji sprawia, iż system awansów stał się subiektywny i uznaniowy.

Sąd apelacyjny w Ploeshti zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie zgodności tej reformy z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

W swoim dzisiejszym wyroku Trybunał orzekł, że **uregulowanie prawa krajowego dotyczące systemu awansowania sędziów musi gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.**

Trybunał stwierdził w tym kontekście, że **prawo Unii nie stoi co do zasady na przeszkodzie oparciu systemu awansowania sędziów do sądu wyższej instancji na ocenie ich pracy i zachowania przeprowadzanej przez komisję złożoną z prezesa i członków tego sądu.** Materialne warunki oraz zasady proceduralne przyjmowania decyzji o awansie nie mogą jednak rodzić po stronie jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności i niezawisłości sędziów po uzyskaniu przez nich awansu.

Trybunał zwrócił uwagę, że procedura awansowania sędziów na stanowiska w sądach wyższej instancji w Rumunii składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap, pozwalający na uzyskanie „awansu tytułarnego”, który nie pociąga za sobą zmiany stanowiska, opiera się na konkursie pisemnym, mającym na celu sprawdzenie zarówno wiedzy teoretycznej kandydatów, jak i ich umiejętności praktycznych. Drugi etap, określony jako „awans właściwy”, pozwala kandydatom awansowanym tytułarnie na rzeczywiste objęcie stanowiska w sądzie wyższej instancji.

To dopiero na tym etapie dochodzi do oceny przeprowadzanej przez komisję, w skład której, na szczeblu każdego sądu apelacyjnego, wchodzi prezes tego sądu i czterech jego członków, wskazanych przez sekcję ds. sędziów CSM.

Mimo że zdaniem sądu apelacyjnego w Ploeshti, reforma drugiego etapu może w praktyce prowadzić do koncentracji uprawnień w rękach niektórych członków komisji oceniającej, zwłaszcza jej prezesa, nie można uznać, że jako taka reforma ta jest niezgodna z prawem Unii.

Sąd apelacyjny w Ploeshti musi zbadać, czy taka koncentracja uprawnień może, sama w sobie lub w połączeniu z innymi czynnikami, oferować w praktyce osobom wykonującym te uprawnienia zdolność wywierania wpływu na kierunek orzeczeń danych sędziów i tym samym doprowadzić do braku niezawisłości lub stworzyć widoczne oznaki stronniczości tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. W ocenie Trybunału akta sprawy nie zawierają żadnego elementu pozwalającego wykazać, że ewentualna koncentracja uprawnień mogłaby sama w sobie przyznawać w praktyce taką zdolność wywierania wpływu ani żadnego innego elementu, który w połączeniu ze wspomnianą koncentracją uprawnień mógłby wywołać tego rodzaju skutki, które mogłyby wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezawisłości awansowanych sędziów.

Co się tyczy materialnych warunków przyjmowania decyzji o faktycznym awansie, a w szczególności oceny pracy i zachowania kandydatów, ocena ta jest oparta na kryteriach, które wydają się być właściwe do oceny ich osiągnięć zawodowych. Kryteria te wydają się być przedmiotem obiektywnej oceny na podstawie możliwych do zweryfikowania elementów.

Co się tyczy zasad proceduralnych regulujących przyjmowanie tych decyzji, nie wydają się one zagrażać niezawisłości awansowanych sędziów. Komisja oceniająca musi bowiem uzasadnić swoją ocenę, zaś zainteresowany kandydat może złożyć odwołanie do sekcji ds. sędziów CSM.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Pełny tekst wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Konferencja Ambasadorów RP

OŚWIADCZENIA

W sprawie zastosowania procedury art. 7 TUE w odniesieniu do Węgier

Warszawa 3 stycznia 2024 r.

Artykuł 7 TUE precyzuje procedurę, w ramach której możliwe jest wykluczenie niepraworządnego państwa członkowskiego z unijnego procesu decyzyjnego. Tym samym ograniczona zostaje możliwość wyrządzenia przez takie państwo szkód fundamentalnym interesom Unii i pozostałych państw członkowskich. Wiele wskazuje na to, iż jest już najwyższy czas, aby procedurę art. 7 TUE w pełni zastosować do Węgier Orbana.

1. Procedura art. 7 TUE przewidziana jest na wypadek, gdy jedno z państw członkowskich UE narusza praworządność. Unia jest organizacją zasadzającą się na „wspólnocie wartości i prawa”. Katalog tych wspólnych wartości precyzuje obecnie art. 2 TUE: poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, państwa prawnego, praw człowieka, praw osób należących do mniejszości, przestrzeganie zasad społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz równości kobiet i mężczyzn. W motywie czwartym preambuły do TUE podkreśla się również, że Unię tworzą państwa „przywiązane do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Szanowanie powyższych wartości jest jedną z głównych przesłanek przyjęcia nowego państwa do Unii i jest ściśle weryfikowane podczas negocjacji akcesyjnych (tw. pierwsze kryterium kopenhaskie, obecnie sprecyzowane w art. 48 TUE, określającym proces akcesu).

2. Procedurę art. 7 TUE wprowadzono pod koniec lat 90. na mocy Traktatu z Amsterdamu (1999). Była ona następnie precyzowana w kolejnych traktatach rewizyjnych – w Traktacie z Nicei (2003) i w Traktacie z Lizbony (2009). Obejmuje ona dwa sposoby działania. Pierwszy, dotyczący – jak należy zakładać – przypadków „łagodniejszych”, polega na stwierdzeniu (większością czterech piątych) przez Radę (poziom ministrów) „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości wskazanych w art. 2 TUE. Po „wysłuchaniu” państwa i stwierdzeniu „wyraźnego ryzyka” Rada może skierować do takiego państwa zalecenia. Rada „uruchamia” ten etap procedury na „uzasadniony wniosek” jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej. Drugi sposób działania jest bardziej radykalny. Jeżeli Rada Europejska (poziom szefów państw lub rządów) działając jednomyślnie (naturalnie z pominięciem państwa niepraworządnego) stwierdzi „poważne i stałe naruszenie” wartości wskazanych w art. 2 TUE, to w następstwie takiego stwierdzenia działająca większością kwalifikowaną Rada (poziom ministrów) może nałożyć na państwo niepraworządne sankcje. Mogą one polegać na zawieszeniu w stosunku do takiego państwa „niektórych praw” wynikających

z Traktatów, „łącznie z prawem do głosowania” w Radzie. Rada Europejska „uruchamia” ten etap procedury na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Uzupełniono procedurę art. 7 TUE dodatkowo uprzednim „dialogiem politycznym” Komisji Europejskiej z państwem członkowskim naruszającym praworządność. Procedurę „dialogu” sprecyzowano w komunikacie Komisji z 2014 r.

3. Po raz pierwszy w dziejach UE procedurę art. 7 TUE „uruchomiono” w stosunku do Polski na uzasadniony wniosek Komisji Europejskiej, w następstwie niepraworządnych działań Polski rządzonej przez Kaczyńskiego. Wniosek Komisji do Rady w tej sprawie, złożony w końcu 2017 r., poprzedzony był dwuletnim okresem „dialogu politycznego”. W stosunku do Węgier uzasadniony wniosek złożył do Rady Parlament Europejski we wrześniu 2018 r., bez czekania na „dialog polityczny” Węgier z Komisją Europejską. Przebieg tej procedury prowadzonej przez Radę (czyli pozostałe państwa członkowskie) na podstawie ust. 1 art. 7 TUE przez ponad pięć lat, świadczy o jej ograniczeniu w obu przypadkach do „wysłuchiwania” obu państw niepraworządnych i „regularnego badania” stanu sprawy przez Radę. Nie doprowadziło to nawet do stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka” naruszenia przez Polskę Kaczyńskiego i Węgry Orbana wartości określonych w art. 2 TUE, nie mówiąc już o przejściu do drugiego sposobu procedowania (ustępy 2 i 3) art. 7 TUE, w ramach którego można na państwo niepraworządne nałożyć sankcje, łącznie z zawieszeniem ich prawa do udziału w unijnym procesie decyzyjnym.

4. Dotychczas, wobec kunktatorstwa pozostałych państw członkowskich UE, **procedura art. 7 TUE okazała się więc całkowicie niewydolna, zarówno jako środek ochrony interesów Unii, jak też jako środek przeciwdziałania popadaniu w niepraworządność państwa członkowskiego.** Słabym pocieszeniem jest argument, że służyła ona wywieraniu pewnego nacisku politycznego na Polskę i Węgry (czym się specjalnie rządzący w obu państwach nie przejmowali) oraz (co może istotniejsze) lepszej informacji pozostałych państw o niepraworządnych poczynaniach Orbana i Kaczyńskiego. Dotychczasowa niewydolność procedury art. 7 TUE, jak wykazują kazusy Polski i Węgier, jest groźna z dwóch punktów widzenia:

- **po pierwsze** – pozwala na kontynuowanie działań niepraworządnych i budowanie autorytaryzmu w państwie członkowskim UE, państwo niepraworządne nie ma bowiem żadnych zahamowań, zwodzi, kłamie, a budowanie autorytaryzmu dyktowane jest niepoahamowaną żądzą władzy;
- **po drugie** – jest niebezpieczne również dla Unii Europejskiej; kunktatorstwo państw członkowskich w ramach tej procedury zaspakaja poczucie „dobrze spełnionego obowiązku”, przy jednoczesnym tolerowaniu umacniania się reżimu niepraworządnego wśród państw członkowskich; gdy okazuje się, że taki „polityczny rozbójnik” urósł w siłę i bez żadnych zahamowań zaczyna destabilizować unijny proces decyzyjny, m.in. bez skrupułów odwołując się do szantażu politycznego, szkody stają się nieodwracalne.

5. W przypadku Polski sprawa skończyła się na szczęście w następstwie wyborów 15 października 2023 r. (choć szkody wyrządzone polskiej państwowości w okresie rządów Kaczyńskiego i statusowi Polski w Unii są olbrzymie). W przypadku Węgier Orbana szkody narastają w postępie geometrycznym: nie ograniczają się do sytuacji wewnątrzpolitycznej na Węgrzech, ani turbulencji w unijnym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Węgier, lecz **zagrożają strategicznym interesom Unii i budowie nowego układu geopolitycznego w Europie w obliczu agresji Rosji Putina na Ukrainę i wojny w Ukrainie.** Węgry Orbana blokują bowiem pomoc dla walczącej Ukrainy, nie udostępniają dróg tranzytowych dla transportu pomocy, zapowiadają destrukcyjne działania wobec akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej, wstrzeмиęźliwie

działają w sprawie sankcji nakładanych na Rosję i Białoruś, przyczyniają się do blokowania akcesji Szwecji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. **Działają więc jak agencja rosyjskich interesów w Unii.**

6. Obecnie Węgry Orbana, jako państwo niepraworządne, podważające fundamenty funkcjonowania Unii, nie tylko stanowią zagrożenie dla jej spójności, lecz podejmują również działania zagrażające strategicznym interesom Unii i pozostałych państw członkowskich. Stawka jest więc olbrzymia. Czy w takiej sytuacji wystarczające są działania zaradcze w UE, polegające na zasugerowaniu Orbanowi przez kanclerza Scholza opuszczenia sali obrad Rady Europejskiej „na kawę”, aby ta mogła podjąć decyzję w sprawie wszczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, względnie poszukiwaniu obejść, aby – wobec sprzeciwu Orbana – udzielić pomocy finansowej walczącej Ukrainie? Przecież proces akcesyjny będzie wymagał decyzji wszystkich państw na kolejnych etapach; nastawiać się również należy na długotrwałą wojnę w Ukrainie, podczas której przeciwstawianie się rosyjskiemu agresorowi będzie wymagało kolejnych transz pomocy ze strony Unii (a w przypadku kolejnej prezydentury Trumpa być może Unia będzie zmuszona do przejścia głównej odpowiedzialności za udzielanie Ukrainie pomocy).

7. Dotychczasowa polityka Unii wobec Węgier Orbana jest niezdecydowana, spóźniona oraz nieskuteczna i w gruncie rzeczy prowadzi do unijnego oszukiwania samego siebie. **Tolerowanie działań niepraworządnego państwa, prowadzącego w UE politykę destrukcji prowadzić będzie do eskalacji takich zachowań, stwarzając niebezpieczną praktykę, zagrażając powadze i spójności Unii oraz jej fundamentalnym wartościom i interesom.** Obecne uwarunkowania – agresja Rosji na Ukrainę, wojna w Ukrainie, realne zagrożenie dla Unii i jej państw członkowskich – w pełni usprawiedliwiają sięgnięcia przez Unię po stanowcze środki. Niezbędna jest jednak do tego wspólna wola polityczna pozostałych państw członkowskich.

W tym kontekście należy rozważyć **pełne wykorzystanie w stosunku do Węgier Orbana możliwości tkwiących w procedurze art. 7 TUE.** Pozostałe państwa członkowskie musiałyby jednak podjąć jednomyślną decyzję w Radzie Europejskiej na podstawie ust. 2 art. 7 TUE w sprawie stwierdzenia na Węgrzech „poważnego i stałego” naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE (zważmy, że wszystkie, pozostałe 26 państw opowiedziały się za wszczęciem negocjacji akcesyjnych oraz za udzieleniem Ukrainie pomocy). Następnie Rada UE, działając na podstawie ust. 3 art. 7 TUE, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogłaby zadecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania unijnych Traktatów, łącznie z prawem do głosowania w Radzie UE. Decyzja taka nie zwalnia państwa z wykonywania innych obowiązków wynikających z członkostwa w Unii.

Podpis: Konferencja Ambasadorów RP

Konferencja Ambasadorów RP to grupa byłych przedstawicieli RP, której celem jest analiza polityki zagranicznej, wskazywanie pojawiających się zagrożeń dla Polski i sporządzanie rekomendacji. Chcemy dotrzeć do szerokiej opinii publicznej. Łączy nas wspólna praca i doświadczenie w kształtowaniu pozycji Polski jako nowoczesnego państwa Europy, znaczącego członka Wspólnoty Transatlantyckiej. Jesteśmy przekonani, że polityka zagraniczna powinna reprezentować interesy Polski, a nie partii rządzącej.

4 STYCZNIA 2024 KONFERENCJA AMBASADORÓW RP

CZEŚĆ II.

Orzecznictwo

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Marcin Mrowicki

ORCID: 0000-0002-2072-3850

Rozdział 12

Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC w latach 2022–2023

12.1. Wprowadzenie – praworządność w działaniach Rady Europy

Praworządność jest jednym z trzech filarów Rady Europy, która dąży do osiągnięcia większej jedności między jej członkami (art. 1 Statutu Rady Europy). W preambule Statutu RE praworządność została wymieniona jako jedna z zasad stanowiących podstawę wszystkich prawdziwych demokracji. Ponadto art. 3 Statutu zobowiązuje każdego członka do uznania zasady praworządności oraz korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności pozostających pod jego jurysdykcją. Praworządność jest więc jednym z „podstawowych elementów europejskiego porządku publicznego”.

Zasady praworządności nie znajdziemy w konkretnych przepisach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹. Została jednak sformułowana w Preambule Konwencji, która odwołuje się do tej zasady jako części wspólnego dziedzictwa krajów europejskich. W ocenie Komisji Weneckiej praworządność składa się z sześciu elementów: po pierwsze – legalność, w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces stanowienia prawa; po drugie – pewność prawa; po trzecie – zakaz arbitralności; po czwarte – dostęp do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez niezależne i bezstronne sądy, w tym sądowa kontrola aktów administracyjnych; po piąte – poszanowanie praw człowieka oraz, po szóste – zakaz dyskryminacji i równość wobec prawa.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) możemy jednak wywieść definicję praworządności jako podstawowego elementu europejskiego porządku publicznego służącego ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W ocenie ETPC praworządność jest zasadą leżącą u podstaw EKPC. Praworządność

¹ Dalej jako: EKPC lub Konwencja.

stanowi „jedną z cech wspólnego dziedzictwa duchowego państw członkowskich Rady Europy”². To z praworządności „czerpie inspirację cała Konwencja”³. W wielu późniejszych sprawach ETPC konsekwentnie postrzegał praworządność jako „nieodłączny element wszystkich artykułów Konwencji”. Znajduje to zastosowanie przede wszystkim do art. 6 EKPC, gwarantującego prawo do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym i bezstronnym sądem. W związku z powyższym, to niezależność i bezstronność sądownictwa jako nieodłączny element praworządności i ochrony praw człowieka mają kluczowe znaczenie we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez ETPC przeciwko Polsce. To „sędziowie mogą stać na straży praworządności i nadawać skuteczność Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych na mocy Konwencji w odniesieniu do kwestii bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezależności i bezstronności”⁴.

Niniejsze opracowanie ogranicza się do okresu od 1 lipca 2022 r. do 11 grudnia 2023 r. i obejmuje cztery niezwykle ważne rozstrzygnięcia ETPC przeciwko Polsce w sprawach: Juszczyszyn⁵, Tuleya⁶, Pająk i inni⁷ oraz Wałęsa⁸. Wskazane sprawy jak w soczewce pokazują większość problemów praworządnościowych, z którymi boryka się Polska na skutek reform wymiaru sprawiedliwości rozpoczętych jeszcze w grudniu 2015 r. i obejmujących Trybunał Konstytucyjny, prokuraturę, sądy powszechne i administracyjne, Sąd Najwyższy i Krajową Radę Sądownictwa.

Powyższe opracowanie składa się z omówienia kolejnych naruszeń zgodnie z systematyką przyjętą w EKPC. Składa się zatem z rozdziałów dotyczących: naruszenia art. 6 EKPC (status izb Sądu Najwyższego, skarga nadzwyczajna, dostęp do sądu), art. 8 EKPC (naruszenie prawa do prywatności sędziego), art. 10 EKPC (sankcje związane z publicznymi wypowiedziami sędziego), procedury wyroku pilotażowego (w konsekwencji stwierdzenia systemowości naruszeń praworządności w Polsce) oraz komunikacji przeciwko Polsce w latach 2022–2023⁹. Te ostatnie zwłaszcza wskazują na wielorakość i wieloaspektowość konkretnych naruszeń praworządności przekładających się w zasadzie na każdy możliwy rodzaj postępowania sądowego toczącego się w Polsce. Powyższe musiało doprowadzić do wydania wyroku pilotażowego w sprawie Wałęsa. Wyzwaniem dla nowego rządu będzie wykonanie wskazanych wyroków i zapobieżenie kolejnym naruszeniom Konwencji w przyszłości.

² Wyrok ETPC z 21.02.1975 r. w sprawie Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 4451/70.

³ Wyrok ETPC z 8.06.1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Niderlandom, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 i 5370/72.

⁴ Wyrok ETPC z 15.03.2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce [WI], nr 43572/18, § 302, dalej jako: Grzęda.

⁵ Wyrok ETPC z 6.10.2022 r. w sprawie Juszczyszyn przeciwko Polsce, nr 35599/20, dalej jako: Juszczyszyn.

⁶ Wyrok ETPC z 6.07.2023 r. w sprawie Tuleya przeciwko Polsce, nr 21181/19 i 51751/20, dalej jako: Tuleya.

⁷ Wyrok ETPC z 24.10.2023 r. w sprawie Pająk i inni przeciwko Polsce, nr 25226/18, dalej jako: Pająk i inni.

⁸ Wyrok ETPC z 23.11.2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, nr 50849/21, dalej jako: Wałęsa.

⁹ Obejmują one okres od 1.01.2022 r. do 11.12.2023 r.

12.2. Artykuł 6 EKPC – prawo do rzetelnego sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą

12.2.1. Status Izby Dyscyplinarnej Sądu Nadzwyczajnego

W sprawie Tuleya przeciwko Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził swoje ustalenia w zakresie niespełniania przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego kryteriów „sądu ustanowionego ustawą” wynikających z art. 6 ust. 1 EKPC i dotychczasowego orzecznictwa. Należy przypomnieć, że skarżący zarzucił, że sędziowie tej Izby zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie rekomendacji nowej KRS z oczywistym naruszeniem prawa krajowego.

Trzystopniowy test sformułowany w wyroku Wielkiej Izby w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii zakłada, że: po pierwsze, musi, co do zasady, zaistnieć oczywiste naruszenie prawa krajowego w tym sensie, że naruszenie musi być obiektywnie i rzeczywiście możliwe do stwierdzenia jako takie, po drugie, przedmiotowe naruszenie należy oceniać w świetle przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a mianowicie zapewnienia zdolności wymiaru sprawiedliwości wykonywania jego obowiązków w sposób wolny, bez nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym ochrony praworządności i podziału władz; po trzecie, kontrola przeprowadzona przez sądy krajowe, o ile ma miejsce, co do skutków prawnych (w kontekście praw wynikających z EKPC) naruszenia krajowego przepisu dotyczącego mianowania na stanowiska sędziowskie, odgrywa znaczącą rolę przy ustalaniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”¹⁰.

Przeprowadzając wskazany test Trybunał powołał się na swoje ustalenia w sprawie Reczkowicz¹¹. Po pierwsze, wadliwość Izby Dyscyplinarnej wynika z zaangażowania w proces powoływania sędziów Krajowej Rady Sądownictwa, czyli organu pozbawionego niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, z uwagi na to, że władza ustawodawcza i wykonawcza osiągnęły decydujący wpływ na skład KRS, to naruszenie prawa krajowego, wynikające z nieprzestrzegania zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa, samo w sobie pogwałciło procedurę nominacji sędziów. Procedura, która ujawniła nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, była *per se* niezgodna z art. 6 ust. 1 EKPC i jako taka stanowiła zasadniczą nieprawidłowość niekorzystnie wpływającą na cały proces powoływania sędziów i zagrażała legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Po trzecie wreszcie, Trybunał stwierdził, że w polskim prawie nie istnieje procedura, za pomocą której skarżący mógłby zakwestionować zarzucane

¹⁰ Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, nr 26374/18, § 244, 246 i 248.

¹¹ Wyrok ETPC z 22.07.2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, nr 43447/19.

uchybień w procesie powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego¹². Z tych powodów, również w sprawie Tuleya, Trybunał potwierdził, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1¹³.

12.2.2. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Wskazany test Ástráðsson Trybunał przeprowadził również w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, tym razem w odniesieniu do statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Trybunał przypomniał również swoje ustalenia ze sprawy Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce¹⁴, wskazując, że doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego dla celów pierwszego kroku testu (brak niezależności KRS od władzy wykonawczej i ustawodawczej, powołanie przez Prezydenta RP sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pomimo wstrzymania wykonania uchwały KRS nr 331/2018 do czasu zakończenia kontroli sądowej), nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów pozbawiają legitymacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury powoływania sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” dla celów wykładni na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC (naruszenie samej istoty prawa). Jeśli chodzi o trzeci krok testu Ástráðsson, to Trybunał nie dopatrył się żadnej procedury w polskim prawie, w której skarżący mógłby zakwestionować nieprawidłowości związane z procesem powoływania sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Z tych powodów wskazana Izba nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC¹⁵.

Również powyższe przesądziło o tym, że Trybunał zaniechał rozpoznania, czy zasiadający w składzie rozpoznającym skargę nadzwyczajną w sprawie Lecha Wałęsa pan Aleksander Stępkowski był niezależny i bezstronny, skoro sam organ rozpoznający nie był niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą¹⁶.

12.2.3. Znaczenie najnowszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego

W sprawie Tuleya polski rząd zakwestionował ustalenia zawarte w wyroku w sprawie Reczkowicz powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2022 r.¹⁷. W ocenie polskiego rządu w procedurze powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego nie doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego. Stosując trzystopniowy test Ástráðsson wskazali, że Konwencja nie ustaliła żadnego powszechnie obowiązującego modelu dotyczącego procedury powo-

¹² Tuleya, § 239.

¹³ Tamże, § 343.

¹⁴ Wyrok ETPC z 8.11.2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, nr 49868/19 i 57511/19.

¹⁵ Wałęsa, § 168–176.

¹⁶ Wałęsa, § 177–181.

¹⁷ Wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, nr 65.

ływania sędziów, w tym udziału krajowej rady sędziowskiej w takiej procedurze. Poza tym, powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą jest normą. Podnieśli także, że wszelkie wątpliwości dotyczące statusu nowych Izb Sądu Najwyższego oraz sędziów powołanych do tych izb zostały rozwiane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20.04.2020 r. (sygn. U 2/20).

Trybunał przypomniał rządowi, że wyrok w sprawie Reczkowicz stał się ostateczny w dniu 22 listopada 2021 r., kiedy panel Wielkiej Izby przyjął do wiadomości wycofanie przez Rząd wniosku o przekazanie tej sprawy Wielkiej Izbie. Rząd miał możliwość przedstawienia swoich argumentów, ale zdecydował się tego nie robić. Istotą sprawy Reczkowicz nie było jednak badanie systemu powoływania sędziów w Polsce, lecz nowy model wyboru sędziowskich członków KRS oraz charakter KRS. Badanie to doprowadziło Trybunał do stwierdzenia oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało niekorzystny wpływ na podstawowe zasady postępowania przy powoływaniu sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, gdyż powołanie nastąpiło na podstawie rekomendacji organu (KRS), który nie dawał wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nowelizacja ustawy o KRS pozbawiła polskie sądownictwo prawa wyboru sędziowskich członków KRS i umożliwiła władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią ingerencję w proces powołania sędziów do trzech izb Sądu Najwyższego¹⁸.

Trybunał przypomniał, że niezależnie od systemu, jaki wybrały Państwa członkowskie, krajowe rady sądownictwa musiały zapewnić niezawisłość sądów, a przede wszystkim ich niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej, między innymi w celu ochrony integralności procesu powoływania sędziów. Państwa mają więc swobodę w wyborze modelu rady dopóki stoi ona na straży niezależności sądów.

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2022 r. (nr K 7/21), co do niezgodności art. 6 ust. 1 EKPC z polską Konstytucją, Trybunał strasburski zwrócił uwagę na fakt, że wyrok TK mający uniemożliwić wykonanie wyroków ETPC – Broda i Bojara, Reczkowicz, Dolińska-Ficek oraz Ozimek i Advance Pharma sp. z o.o. został wydany w nieprawidłowym składzie (zasiadał w nim M.M.). W świetle wyroku ETPC w sprawie Xero Flor obecność wspomnianego pana w pięcioosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z 10.03.2022 r. (sygn. K 7/21) nieuchronnie stawia pod znakiem zapytania ważność i legalność wyroku TK¹⁹.

ETPC przypomniał, że zgodnie z art. 32 EKPC tylko on jest właściwy do interpretowania EKPC, a zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów państwo nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, w tym na konstytucję, jako usprawiedliwienie nieprzestrzegania swoich zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Dlatego wyrok TK z 10 marca 2022 r. nie może mieć żadnego wpływu na prawomocne wyroki Trybunału w sprawach Broda i Bojara, Reczkowicz, Dolińska-Ficek oraz Ozimek i Advance Pharma sp. z o.o., mając na uwadze zasadę mocy wiążącej swoich wyroków wydanych na podstawie art. 46 ust. 1 EKPC.

¹⁸ Juszczyszyn, § 200–209.

¹⁹ Tamże.

Z tych powodów Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawę sędziego Tulei, nie była „sądem ustanowionym na mocy ustawy” a w prawie krajowym nie istniała żadna droga prawna, za pomocą której mógłby on odwołać się od zawieszenia do sądu spełniającego wymogi art. 6 ust. 1 EKPC. Dlatego doszło do naruszenia artykułu 6 ust. 1 EKPC²⁰.

12.2.4. Skarga nadzwyczajna

Wyrok w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce dotyczył skargi byłego Prezydenta Polski (1990–1995) i laureata Pokojowej Nagrody Nobla w 1983 r., który kandydując w wyborach prezydenckich w 2000 r., złożył „oświadczenie lustracyjne” dotyczące współpracy ze służbami bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990, w którym stwierdził, że z tymi organami nie współpracował. Twierdzenie to potwierdziły sądy krajowe. W 2005 r. Instytut Pamięci Narodowej potwierdził, że nie był współpracownikiem, nadając mu status „pokrzywdzonego”, co było szeroko komentowane w mediach. Osią sprawy był spór między skarżącym a Krzysztofem Wyszowskiem, który przybrał formę powództwa byłego prezydenta o ochronę dóbr osobistych w związku z oświadczeniami, które złożył pan Wyszowski dwóm głównym mediom (TVP i TVN), zarzucając, że przez całe lata 70. skarżący współpracował ze służbami bezpieczeństwa. Na skutek postępowania cywilnego toczącego się od 2005 do 2011 r. (sprawa była dwukrotnie uchylana i przekazana do ponownego rozpoznania) i wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 24.03.2011 r. pozwanemu nakazano opublikowanie przeprosin w telewizji. Co interesujące, sprawa pozwanego miała swój finał w Strasburgu²¹.

Tymczasem w styczniu 2020 r. Prokurator Generalny złożył skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku – nowy rodzaj skargi wprowadzony ustawą z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym – do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w imieniu pana Wyszowskiego. W dniu

²⁰ Tamże.

²¹ Pan Wyszowski zarzucił, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 24.03.2011 r. naruszył art. 10 Konwencji. W dniu 11.03.2019 r. Trybunał zawiadomił rząd polski o skardze. W dniu 15 stycznia 2021 r., po nieudanej próbie polubownego rozwiązania, rząd złożył jednostronną deklarację. Następnie, w dniu 1 lipca 2021 r. Trybunał skreślił sprawę Wyszowski przeciwko Polsce (nr 34282/12, [decyzja Komisji]) z listy spraw zgodnie z art. 37 ust. 1 (c) Konwencji. Trybunał zauważył, że rząd w swoim oświadczeniu przyznał się do naruszenia Artykułu 10 Konwencji w zakresie ingerencji w wolność wyrażania opinii pana Wyszowskiego i zaproponował zapłatę mu 20 000 złotych polskich, co stanowiłoby ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Ponieważ żadna ze stron nie poinformowała Trybunału o skardze nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego w imieniu pana Wyszowskiego (apelacja została złożona około rok przed złożeniem jednostronnej deklaracji przez rząd) ani o wydanym wyroku przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 kwietnia 2021 r., do wydarzeń tych nie odniesiono się w decyzji Trybunału o skreśleniu. Przy okazji w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce Trybunał zauważył, że nie poinformowano go ani o toczącym się postępowaniu przed IKNSP, ani o korzystnym wyniku postępowania dla pana Wyszowskiego ani o fakcie, że faktycznie nie poniósł on żadnych kar finansowych ani innych, co w świetle art. 34 Konwencji (status ofiary) czy też oceny proporcjonalności ingerencji mogłoby mieć znaczenia wyniku postępowania w Strasburgu (Wałęsa, § 249).

20 kwietnia 2021 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego uchyliła skarżony wyrok i oddaliła powództwo Lecha Wałęsy.

Lech Wałęsa podnosił, że skarga nadzwyczajna została oparta na przepisach naruszających zasadę pewności prawa, czym narusza art. 6 ust. 1 EKPC.

Dokonując oceny, Trybunał przypomniał, że zasada pewności prawa jest zawarta we wszystkich artykułach EKPC, a jednym z kontekstów w jakich się przejawia jest wymóg niekwestionowania prawomocnego ostatecznego rozstrzygnięcia danej kwestii przez sądy. Zasada *res iudicata* służy bowiem zapewnieniu stabilności systemu sądowego oraz przyczynia się do publicznego zaufania wobec sądów²². Zasada powagi rzeczy osądzonej wymaga, aby żadna ze stron nie była uprawniona do ubiegania się o kontrolę prawomocnego wyroku jedynie w celu uzyskania ponownego rozpoznania sprawy. Kontrola ta nie powinna być traktowana jako kolejna apelacja, a sama możliwość istnienia dwóch stanowisk w przedmiocie nie jest podstawą do ponownego rozpoznania sprawy²³. Oczywiście, nie jest to zasada absolutna, a wyjątki od niej mogą być uzasadnione, gdy jest to konieczne ze względu na okoliczności o istotnym i nieodpartym charakterze, takie jak usunięcie istotnych braków lub pomyłka sądowa²⁴. Natomiast samo uznanie, że orzeczenie w sprawie skarżącego było niekompletne lub jednostronne lub że postępowanie doprowadziło do błędnego wyniku, nie może samo w sobie, w przypadku braku błędów sądowych lub poważnych naruszeń procedury sądowej, nadużycia władzy, oczywistych błędów przy stosowaniu prawa materialnego lub z innych ważnych powodów wynikających z interesu wymiaru sprawiedliwości, nie wskazuje na istnienie istotnej wady w postępowaniu²⁵.

Przy badaniu skargi nadzwyczajnej ETPC wziął więc pod uwagę jakie podmioty były upoważnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej, jakie rozstrzygnięcia mogła wydać Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w niniejszej sprawie, jaki był charakter organu sądowego, jakie orzeczenie zostało konkretnie wydane, podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej oraz terminy wnoszenia skargi nadzwyczajnej.

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że jedyne uprawnione do wnoszenia skarg nadzwyczajnych podmioty to Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelski, przy czym zgodnie z dostępnymi statystykami z lat 2018–2022 istnieje istotna dysproporcja w składaniu tych skarg między obydwoma podmiotami. Prokurator Generalny złożył bowiem 348 z wszystkich 429 skarg nadzwyczajnych w tym okresie. Sam fakt, że upoważniony organ wykorzystuje swoje ustawowe kompetencje nie wzbudzałyby żadnych wątpliwości gdyby nie fakt, że Prokurator Generalny jest jednocześnie aktywnym politykiem, który pełni funkcję Ministra Sprawiedliwości, członkiem partii stanowiącej koalicję rządową w latach 2015–2023. Jednocześnie jest głównym autorem daleko idącej reorganizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości, która rozpoczęła się w 2017 roku i m.in. znacząco zwiększyła uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie wewnętrznej organizacji sądów oraz powoływania

²² Wałęsa, § 222.

²³ Tamże, § 223.

²⁴ Tamże, § 224.

²⁵ Tamże, § 225.

i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Rozszerzyła także jego uprawnienia w zakresie awansów i dyscyplinowania sędziów. Wiadomo także, że wywarł znaczący wpływ polityczny na skład KRS ustalony ustawą zmieniającą z 2017 r. – organu, któremu powierzono rekomendację kandydatów na stanowiska sędziowskie, w tym Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W tych okolicznościach powierzenie Prokuratorowi Generalnemu nieograniczonej władzy w zakresie wirtualnego kwestionowania każdego ostatecznego orzeczenia sądu stwarza więcej niż hipotetyczne ryzyko, że ten środek prawny, który w teorii ma chronić podstawowe prawa jednostki, może w praktyce stać się narzędziem politycznego nadzoru władzy wykonawczej nad wyrokami sądów²⁶.

Jeśli chodzi o przesłanki wnoszenia skargi nadzwyczajnej, Trybunał zwrócił uwagę na to, że termin „sprawiedliwość społeczna”²⁷, choć w oczywisty sposób odnosi się do art. 2 Konstytucji, ma charakter ogólny i niejasny – co skutkuje szerokim zakresem uznania przy jego interpretacji i otwiera drogę do ewentualnej arbitralności a także nadużywania tego środka prawnego. W konsekwencji kwestionowany przepis nie spełnia wymogów EKPC w zakresie jakości prawa.

Po drugie, w odniesieniu do przesłanki „oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego”, Trybunał zwrócił uwagę, że w praktyce oznacza to, że w sprawach cywilnych nawet wiele lat po wydarzeniach Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może pełnić rolę sądu faktu w trzeciej lub czwartej instancji, mimo że sądy niższej instancji ustaliły stan faktyczny na podstawie bezpośrednio zebranego przed nimi materiału dowodowego. W efekcie rozwiązanie to podważa zarówno stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych, jak i uzasadnione oczekiwanie jednostki co do ochrony prawnej przed ponownym rozpatrywaniem sprawy, która została już ostatecznie rozstrzygnięta, ujawniając tym samym, że skarga nadzwyczajna to zakamuflowana zwykła apelacja, w ramach którego możliwe jest ponowne rozpatrzenie sprawy, wbrew zasadzie powagi rzeczy osądzonej²⁸.

Trybunał również zwrócił uwagę na art. 115 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej w sprawie, która uprawomocniła się przed wejściem w życie ustawy o SN, nie wiąże Prokuratora Generalnego czy RPO. W ocenie Trybunału, wyjątki przewidziane w przepisie przejściowym są niezgodne z wymogami praworządności, w szczególności z zasadami pewności prawa, powagi rzeczy osądzonej i przewidywalności prawa. „Z punktu widzenia praworządności nie do pomyślenia jest wprowadzenie z mocą wsteczną drogi

²⁶ Tamże, § 229–230.

²⁷ Art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi: Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

²⁸ Wałęsa § 235.

prawnej umożliwiającej wznowienie sprawy sądowej zakończonej przed wejściem w życie nowych przepisów prawa, np. sprawa, która w dniu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie nie była przedmiotem dalszej kontroli sądowej. Możliwość wzruszenia przez Prokuratora Generalnego i RPO orzeczeń sądów w sprawach cywilnych rozstrzygniętych ponad dwadzieścia lat przed wejściem w życie przepisów jest szczególnie niepokojąca²⁹.

Wątpliwości budzą również uprawnienia IKNSP, która w przypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i stosownie do wyników postępowania orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarza postępowanie. IKNSP ma zatem uprawnienia sądu kasacyjnego, chociaż w sprawach dotyczących sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego może być również sądem faktu. Powyższe rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa. Oceniając charakter IKNSP, Trybunał przypomniał swoje ustalenia ze sprawy Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, wskazując, że nie jest ona sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Dokonując oceny treści skargi nadzwyczajnej, Trybunał odnotował, że w rzeczywistości argumentacja na poparcie skargi Prokuratora Generalnego w istocie kwestionowała ustalenie przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku stanu faktycznego i oceny materiału dowodowego, które jego zdaniem powinny być diametralnie odmienne. Ponadto podtrzymał „prawdziwość” oświadczeń pana Wyszkowskiego przypisującego skarżącemu współpracę z tajną służbą i stwierdził, że udowodnił ten fakt przed sądem. Powyższe przesądza o tym, że skarga nadzwyczajna była *de facto* apelacją a celem jej złożenia ponowna ocena faktów i danie pozwanemu kolejnej instancji do rozpoznania jego sprawy³⁰. W związku z powyższym Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 6 EKPC żadna ze stron nie jest uprawniona do ubiegania się o kontrolę prawomocnego wyroku wyłącznie w celu uzyskania ponownego rozpatrzenia sprawy i ponownego rozpoznania sprawy oraz że sama możliwość istnienia dwóch poglądów w tej sprawie nie stanowi podstawy do ponownego rozpoznania i uchylenia ostatecznego wyroku³¹.

Trybunał wskazał, że sprawy skarżącego nie można oddzielić od jej tła i kontekstu politycznego w Polsce oraz długotrwałego konfliktu pomiędzy skarżącym a kierownictwem partii PiS i rządem Zjednoczonej Prawicy, który stał się elementem walki politycznej. Osłą sporu jest rzekoma współpraca skarżącego ze Służbami Bezpieczeństwa. Niewątpliwie najostrejsze oskarżenia skarżącego o współpracę z komunistycznymi służbami specjalnymi – leżące u podstaw przebiegu postępowania w sprawie o zniesławienie skarżącego – pochodzą od PiS i jej zwolenników oraz samego Prokuratora Generalnego³². Ten ostatni zresztą nie krył w swojej skardze nadzwyczajnej, że to wersja przedstawiana przez pozwanego jest prawdziwa. Try-

²⁹ Tamże, § 237.

³⁰ Tamże, § 242.

³¹ Tamże, § 250.

³² Tamże, § 252.

bunał podkreślił więc, że „mimo że opinia ta z pewnością nie była tajemnicą dla opinii publicznej, jedną rzeczą jest utrzymywanie zdecydowanych i wrogich opinii na temat swoich przeciwników politycznych, a drugą dochodzenie tych opinii za pośrednictwem państwowego mechanizmu sądowniczego, wykorzystując swoje wyjątkowe uprawnienia ustawowe do kwestionowania ostateczności niekorzystnego wyroku w sprawie osoby blisko powiązanej politycznie”³³. Uwagę Trybunału zwrócił również triumfalizm Prokuratora Generalnego po korzystnym dla pozwanego wyroku IKNSP, mimo że kwestia współpracy skarżącego z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa nie była przedmiotem sporu. Biorąc więc pod uwagę wszystkie okoliczności, Trybunał doszedł do przekonania, że w niniejszej sprawie doszło do nadużycia procedury przez władzę państwową w oparciu o własne opinie i motywy polityczne, a Trybunał nie stwierdził żadnych okoliczności o istotnym i nieodpartym charakterze, które uzasadniałyby odejście od zasady powagi rzeczy osądzonej w niniejszej sprawie. Doszło więc do naruszenia art. 6 ust. 1 w odniesieniu do zasady pewności prawa.

12.2.5. Dostęp do sądu

W sprawie Pająk i inni przeciwko Polsce, skarżący zarzucali, że nie skorzystali z prawa dostępu do sądu w związku z toczącymi się między nimi sporami dotyczącymi kontynuacji wykonywania przez nich funkcji sędziów po przekroczeniu wieku emerytalnego, obniżonego na mocy nowych przepisów do 60.–65. roku życia. Trzecia skarżąca nie dysponowała środkiem prawnym umożliwiającym zaskarżenie uchwały KRS z uwagi na jej bezzasadność i arbitralność. Sprawa ta również dotyczyła braku dostępu do sądu w związku ze sporem dotyczącym warunków jej pracy i kontynuacji wykonywania przez nią funkcji sędziego po przekroczeniu wieku emerytalnego, obniżonego przez nowe ustawodawstwo.

Trybunał zauważył, że w związku z wejściem w życie w październiku 2017 r. ustawy z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁴ stan spoczynku sędziów ustalono na dzień ukończenia 60. roku życia w przypadku kobiety oraz dzień ukończenia 65. roku życia w przypadku mężczyzny, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku sędzia oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

Trybunał zauważa, że w wyniku decyzji ministerialnej w tej kwestii skarżący zostali zmuszeni do przejścia na emeryturę w kwietniu 2018 r., z wyjątkiem trzeciego skarżącego, który jako jedyny otrzymał następnie zezwolenie Ministra Sprawiedliwości na sprawowanie funkcji do grudnia 2018 r., czyli do osiągnięcia wcześniej

³³ Tamże, § 253.

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 38.

obowiązującego wieku emerytalnego. Trybunał podkreślił, że pisma ministerialne informujące skarżących w podobnych sprawach o odmowie Ministra Sprawiedliwości udzielenia im zezwolenia na dalsze wykonywanie zawodu sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego, stanowiły bezprawną regulację statusu prawnego sędziów. Obowiązujące wówczas prawo nie precyzowało, czy taka decyzja ministerialna jest zaskarżalna. Brak środka zaskarżenia stwierdził sam Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na pismo czwartej skarżącej. Potwierdził to również TSUE³⁵ wskazując, że Polska nie dopełniła swoich obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE, polegających na zapewnieniu systemu środków gwarantujących skuteczną kontrolę sądową w obszarach objętych prawem unijnym³⁶, a także orzecznictwo sądów administracyjnych.

ETPC również wskazał, że mimo że zgodnie z nowym art. 69 § 1b prawa o ustroju sądów powszechnych, to KRS (a nie już Minister Sprawiedliwości) może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, to jednak uchwała KRS w tej sprawie jest ostateczna. Nie przysługuje zatem od niej środek zaskarżenia. Nawet jednak jeśliby uznać, że przysługiwałoby odwołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznej SN, to wskazany organ, zgodnie z tym co wynika z wyroku ETPC z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Nawet jeśli więc trzecia skarżąca mogła zaskarżyć uchwałę KRS do tego organu, to nie gwarantowało jej to rozpoznania jej odwołanie przez sąd w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC³⁷.

Analizując cel wskazanego ograniczenia prawa do sądu jakim miała być poprawa efektywności publicznej służby wymiaru sprawiedliwości, Trybunał wskazał, że przedmiotowy mechanizm zezwalający na dalsze pełnienie funkcji sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego służyłby przedstawicielom władzy wykonawczej do niewłaściwego odsunięcia na bok dużej liczby starszych sędziów i wywarcia niepożądanego wpływu na sędziów zbliżających się do wieku przejścia w stan spoczynku³⁸.

³⁵ Wyrok z 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18, EU:C:2019:924.

³⁶ TSUE wskazał, że ustanawiając w art. 13 pkt 1–3 ustawy z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Jednocześnie stwierdził, że upoważniając, na mocy art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Ministra Sprawiedliwości do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu przez tych sędziów nowego wieku przejścia w stan spoczynku, obniżonego zgodnie z art. 13 pkt 1 tej samej ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

³⁷ Pająk i inni, § 183.

³⁸ Tamże, § 186.

Efektom wskazanych zmian (obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku do lat 60) było przejście w stan spoczynku skarżących sędziów od pięciu do dziewięciu lat wcześniej niż planowano. W praktyce więc zostały usunięte z wymiaru sprawiedliwości, co stanowiło ingerencję w wykonywanie przez skarżące funkcji sędziego.

Trybunał zauważył, że decyzje wydane odpowiednio przez właściwego ministra i przez KRS na niekorzyść skarżących zostały wydane w oparciu o kryteria, które były niejasne i nieprecyzyjne. Dodatkowo, decyzje nie były objęte żadnym ograniczeniem czasowym, nie były uzasadniane (w przypadku KRS uzasadnienie było ogólne i stereotypowe) ani nie podlegały kontroli przez niezależny od ministra organ. Przypomniał przy tym, że decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziów powinny być oparte na obiektywnych kryteriach ustalonych z góry przez prawo lub przez właściwe władze, a organ interweniujący we wszystkich aspektach wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny³⁹. W ocenie Trybunału nowelizacja z 23 maja 2018 r. nie usunęła tych wad z uwagi na to, że KRS, która miała teraz wyrażać zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, nie była niezależna a wręcz podporządkowana władzom politycznym⁴⁰. Stąd, przejście skarżących w stan spoczynku nie było objęte żadnym z podstawowych wymogów rzetelności proceduralnej. W sytuacji, w których przedstawiciel władzy wykonawczej i podlegała władzom politycznym KRS mają władzę decyzyjną w sprawach przedłużenia mandatu sędziego, brak jakiegokolwiek kontroli legalności tych decyzji nie może leżeć w interesie państwa. W ocenie Trybunału decyzje w sprawach skarżących stanowiły arbitralną i nieprawidłową ingerencję przedstawiciela władzy wykonawczej i podległego jej organu w sferze niezawisłości i nieusuwalności sędziów⁴¹. Biorąc zaś pod uwagę znaczenie władzy sądowniczej w demokratycznym społeczeństwie, wagę podziału władzy i potrzebę zachowania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, należy zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed środkami, które mogą zagrozić ich niezależności i autonomii. Wszak to sędziowie mogą egzekwować praworządność i wprowadzać w życie Konwencję jedynie wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich konwencyjnych gwarancji niezawisłości i bezstronności⁴². Należało więc dokonać starannej analizy powodów uzasadniających wyjątkowy brak kontroli sądowej nad zakończeniem sprawowania mandatu sędziego przez skarżącego – rząd jednak nie przedstawił żadnych takich powodów w niniejszej sprawie. Tym samym Polska naruszyła samą istotę prawa skarżących do dostępu do sądu. Doszło więc do naruszenia prawa dostępu do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC⁴³.

³⁹ Tamże, § 190–191.

⁴⁰ Wyroki ETPC w sprawach: Grzęda, § 322, Reczkowicz, § 269–276, Dolińska-Ficek i Ozimek, § 290–312 i 316 oraz z 3.02.2022 r. w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce, nr 1469/20, § 216–217.

⁴¹ Pająk i inni, § 196.

⁴² Tamże, § 197.

⁴³ Tamże, § 198–200.

12.3. Artykuł 8 EKPC – naruszenie prawa do życia prywatnego

12.3.1. Zawieszenie sędziego a prawo do poszanowania życia prywatnego

Co do zasady spory pracownicze nie są wyłączone z zakresu życia prywatnego, o którym mowa w art. 8 EKPC. Na życie prywatne wpływ może mieć bowiem zwolnienie, degradacja, niedopuszczenie do zawodu lub inne podobnie niekorzystne środki. Aspekty te obejmują, po pierwsze, „wewnętrzny krąg” skarżącego, po drugie, możliwość nawiązania i rozwijania relacji z innymi oraz po trzecie, reputację społeczną i zawodową skarżącego. Kwestia życia prywatnego zwykle pojawia się w takim sporze na dwa sposoby: albo z powodów leżących u podstaw kwestionowanego środka, albo z powodu skutków dla życia prywatnego. W tym drugim wypadku, próg dotkliwości w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych aspektów nabiera decydującego znaczenia. Trybunał przyjmuje, że art. 8 ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy konsekwencje te są bardzo poważne i wpływają na życie prywatne tej osoby w bardzo znaczącym stopniu.

ETPC w sprawie Juszczyszyn przeciwko Polsce stwierdził, że zarzucane skarżącemu w toku postępowania dyscyplinarnego przewinienie nie jest wcale oczywiste. Dlatego nie znalazł zastosowania tzw. wyjątek Gillberga (kiedy to negatywne skutki są przewidywalną konsekwencją bezprawnego zachowania). Dokonując analizy uzasadnień orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną SN, Trybunał doszedł do wniosku, że wyrażenia w nich zawarte, sformułowane w zjadliwy sposób, dotyczyły pracy skarżącego jako sędziego i wyrażały wyraźnie negatywną opinię co do jego kompetencji sędziowskich, profesjonalizmu i uczciwości. Krytyka wyrażona pod adresem skarżącego niewątpliwie dotyczyła zasadniczych elementów jego uczciwości sądowej oraz reputacji zawodowej i wywarła na nią niekorzystny wpływ. Kolejną konsekwencją ustaleń Izby Dyscyplinarnej jest to, że w oczach przynajmniej części społeczeństwa skarżący mógłby być postrzegany jako niegodny pełnienia funkcji sędziowskiej⁴⁴. Podobny efekt wywołał zarzut rzecznika dyscyplinarnego, że wydanie przez sędziego zarządzenia z 20 listopada 2019 r. stanowiło czyn zabroniony nadużycia uprawnień, zwłaszcza że Izba Dyscyplinarna w pierwszej instancji uznała ten zarzut za nieuzasadniony a toczące się postępowanie karne nie przynosi żadnych postępów. Obniżenie wynagrodzenia sędziego o 40% oraz zawieszenie go w wykonywaniu jego obowiązków były znaczące i pozbawiły go możliwości kontynuowania pracy sądowniczej oraz życia w środowisku zawodowym, w którym mógłby w odpowiednim okresie realizować swoje cele w zakresie rozwoju zawodowego i osobistego. Skutki jego zawieszenia były więc znaczące, biorąc również pod uwagę okres zawieszenia (2 lata, 3 miesiące i 18 dni). W związku z powyższym Trybunał uznał, że wpłynęły na jego życie prywatne w znaczącym stopniu, podpadając pod zakres zastosowania art. 8 EKPC.

Trybunał dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej ingerencji pod dwoma kątami: praworzędności oraz spełnienia wymogów jakości prawa. Jeśli cho-

⁴⁴ Juszczyszyn, § 233.

dzi o pierwszą przesłankę, Trybunał zauważył, że zawieszenie sędziego może być rezultatem orzeczenia sądu. Tymczasem już w sprawie Reczkowicz wskazał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem ustanowionym ustawą, systemowo będąc pozbawiona przymiotu niezależności i bezstronności, na co wskazuje zresztą wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce w sprawie C-791/19. Pierwsza przesłanka nie została więc spełniona, Trybunał podjął się jednak dokonania oceny spełnienia wymogów jakości prawa. Wskazał jednak na rozbieżność w pojmowaniu tego, czy wydanie przez sędziego Juszczyszyna zarządzenia mogło (tak rzecznik dyscyplinarny) czy nie mogło (tak Izba Dyscyplinarna w I instancji) stanowić *per se* delikt dyscyplinarny w postaci naruszenia godności urzędu sędziego. Dodatkowo, Izba Dyscyplinarna w II instancji uznała jednak, że było to oczywiste i rażące naruszenie przepisów prawa, które jest innym typem deliktu dyscyplinarnego, o który do tej pory nie obwiniano sędziego. Uczyniono to bez odniesienia się do jakiegokolwiek orzecznictwa, które mogłoby usprawiedliwiać taką interpretację tego czynu. W ocenie Trybunału miało to decydujące znaczenie dla oceny przewidywalności prawa dla skarżącego. Zdaniem Trybunału nałożenie odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia należy postrzegać jako środek wyjątkowy i podlegający zawężającej wykładni, mając na uwadze zasadę niezawisłości sędziowskiej. Odnosi się także do zalecenia wydanego przez Komitet Ministrów Rady Europy państwom członkowskim, że wykładnia prawa dokonywana przez sędziów nie powinna skutkować odpowiedzialnością cywilną lub dyscyplinarną, z wyjątkiem przypadków umyślności lub rażącego niedbalstwa⁴⁵. Tymczasem nic nie wskazuje na to, aby zarządzenie skarżącego z 20.11.2019 r. było motywowane jakimkolwiek innym powodem niż potrzeba oceny zgodności z wymogami instytucjonalnymi art. 6 ust. 1 EKPC – działanie skarżącego nie stanowiło więc oczywistego i rażącego naruszenia prawa⁴⁶. Dotychczasowe orzecznictwo SN przyjmowało wąską wykładnię oczywistego i rażącego naruszenia prawa, a szeroka wykładnia tego pojęcia stanowiła odejście od tego stanowiska, co biorąc pod uwagę, że zostało wydane przez organ niebędący niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą doprowadziło do konkluzji, że przedmiotowa ingerencja nie była zgodna z prawem⁴⁷.

12.3.2. Prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i uchylenie immunitetu sędziego a prawo do poszanowania życia prywatnego

W sprawie Tuleya, skarżący zarzucił, że jego prawo do poszanowania życia prywatnego zostało naruszone w związku z różnymi postępowaniami wyjaśniającymi wszczętymi przez rzecznika dyscyplinarnego oraz uchwałą Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. uchylającą jego immunitet i zawieszającą go w czynnościach sędziowskich. Uwzględniając charakter i czas trwania negatywnych skutków wynika-

⁴⁵ Tamże, § 276.

⁴⁶ Tamże, § 277.

⁴⁷ Tamże, § 278–280.

jących z wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie zarzucanego skarżącemu niewłaściwego wykonywania obowiązków sędziowskich przez skarżącego (z uwagi na wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁴⁸), jak również z uchyleniem jego immunitetu i wynikającym z niego zawieszeniem, Trybunał stwierdził, że zaskarżone środki miały wpływ jego życie prywatne (mogły wpłynąć na percepcję uczciwości sądowej skarżącego oraz jego reputację zawodową, jego sędziowską integralność, kompetencje i profesjonalizm) w bardzo znaczącym stopniu, mieszcząc się w zakresie art. 8 EKPC⁴⁹.

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał zgodność z prawem ingerencji w życie prywatne skarżącego z uwagi na czynności wyjaśniające rzecznika dyscyplinarnego. Uznał, że w tym wypadku największe znaczenie miała zgodność tego środka z prawem UE. Powołał się przy tym na wyrok TS zapadły na kanwie zadanego przez skarżącego pytania prejudycjalnego, w którym mimo że TS nie stwierdził związku między prawem UE a przedmiotem sprawy⁵⁰, to jednocześnie uznał że „nie są (...) dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym”. TS wskazał również, że sama perspektywa bycia poddanym postępowaniu dyscyplinarnemu w wyniku odesłania prejudycjalnego mogłaby podważyć skuteczne wykonywanie przez sędziów krajowych ich uprawnienia do zadawania takich pytań a brak narażenia na tego typu sankcje był jedną z gwarancji niezbędnych dla sędziowskiej niezależności. W wyroku z 15 lipca 2021 r.⁵¹ TS uznał, że Polska naruszyła swoje obowiązki wynikające z art. 267 TFUE poprzez ograniczenie prawa do składania pytań prejudycjalnych z uwagi na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Sama praktyka postępowań wyjaśniających prowadzonych przez rzeczników dyscyplinarnych stwarzała ryzyko presji mogącej wpłynąć na treść orzeczeń polskich sędziów i przez to mogła podważyć niezależność sędziów, którzy byli objęci takimi postępowaniami⁵². Niezależnie zatem od wyniku postępowań wyjaśniających, sama groźba odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia musi być postrzegana jako środek wyjątkowy i objęty zawężającą wykładnią, uwzględniając niezależność sędziowską. Stąd ingerencja nie była zgodna z prawem.

W drugiej kolejności, ETPC przyjrzał się zgodności z prawem ingerencji w postaci uchylenia immunitetu skarżącemu przez Izbę Dyscyplinarną. Od razu zauważył, że sam fakt uchylenia immunitetu przez ten organ, który jak ustalono już w sprawie Reczkowicz, wspomnianego wyroku TS z 15 lipca 2021 r. a także uchwały trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., nie był niezależnym

⁴⁸ Powołał się przy tym na wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu*, C-558/18, EU:C:2020:234, pkt 58: „Nie są zatem dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym”.

⁴⁹ Tuleya, § 387.

⁵⁰ Wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu*, C-558/18, EU:C:2020:234, pkt 58.

⁵¹ Wyrok TSUE w sprawie C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce* (reżim dyscyplinarny sędziów), EU:C:2021:596.

⁵² Tuleya, § 436.

i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Już tylko z tego powodu ingerencja w prawo do poszanowania życia prywatnego skarżącego nie była zgodna z prawem. Trybunał dokonał jednak również analizy jakości prawa, na podstawie którego uchylono skarżącemu immunitet.

Trybunał ponownie przypomniał, że zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw-stron wykładnia prawa, ocena faktów oraz ocena dowodów dokonywana przez sędziów by rozstrzygnąć sprawy nie powinna rodzić odpowiedzialności karnej, chyba że są dokonywane ze złą wolą⁵³. W tym zakresie z uzasadnienia uchwały Izby Dyscyplinarnej SN z 18 listopada 2020 r. wynikało, że ustne uzasadnienie postanowienia nie stanowiło poważnego zagrożenia dla przebiegu śledztwa, choć izba nie przeprowadziła jednocześnie oceny społecznej szkodliwości czynu, co jest jednak kluczowe do oceny czy w ogóle doszło do popełnienia czynu zabronionego⁵⁴. Takiej oceny dokonała jednak ta sama izba rozpoznając wniosek o uchylenie immunitetu skarżącego i uznała, że stopień społecznej szkodliwości był bez wątpienia nieznaczny (brak skutków dla śledztwa, zainteresowanie opinii publicznej, temat dotyczący przejrzystości życia publicznego). Nie wykazano również, jakie konkretnie informacje zostały ujawnione – stąd nie doszło do wypełnienia znamion czynu o jakim mowa w art. 241 k.k.⁵⁵.

Mając na względzie jednak reorganizację sądownictwa dokonaną przez władze oraz wzgląd na niezależność sędziowską, która jest warunkiem wstępnym praworządności, Trybunał przypomniał, że „musi zwracać szczególną uwagę na ochronę członków władzy sądowniczej przed środkami, które mogą zagrozić ich niezawisłości i autonomii sądów, biorąc pod uwagę istotne miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz wagę przywiązywaną do podziału władz oraz konieczności ochrony niezawisłości sądownictwa”⁵⁶. System EKPC nie może prawidłowo funkcjonować bez niezależnych sędziów a zapewnienie niezależności sądów ma kluczowe znaczenie.

Trybunał uwzględnił również fakt, że skarżący jest jednym z najzagorzalszych krytyków reformy sądownictwa w Polsce a postępowania wyjaśniające zostały wszczęte przez rzecznika dyscyplinarnego oraz jego zastępcę – powołanych przez Ministra Sprawiedliwości, który jako Prokurator Generalny jest również zwierzchnikiem prokuratury, która wszczęła postępowanie w sprawie rzekomego nieuprawnionego ujawnienia informacji ze śledztwa a następnie żądała uchylenia immunitetu skarżącego. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę na wypowiedź Ministra Sprawiedliwości po uchwale Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r., że „sędzia Tuleya w sposób oczywisty naruszył literę prawa... i jeśli poważnie potraktujemy zasadę równości wobec prawa, każdy musi liczyć się z odpowiedzialnością karną za naruszenie norm karnych”⁵⁷. Biorąc pod uwagę powyższe oraz istotne rozbieżności między ustaleniami Izby Dyscyplinarnej, Trybunał uznał, że wykładnia art. 241 § 1 k.k. dokonana

⁵³ Tuleya, § 447.

⁵⁴ Tamże, § 448.

⁵⁵ Tamże, § 449.

⁵⁶ Tamże, § 451.

⁵⁷ Tamże, § 452.

przez Izbę Dyscyplinarną w postanowieniu z 18.11.2020 r. była nieprzewidywalna. Tym samym skarżący nie mógł przewidzieć, że ustne uzasadnienie swojej decyzji z 18.12.2017 r. może skutkować uchyleniem jego immunitetu ścigania i zawieszeniem. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że przesłanka przewidywalności nie została spełniona i w konsekwencji rozpatrywana ingerencja nie była „zgodna z prawem”⁵⁸.

12.3.3. Uchylenie wyroku przez IKNSP a naruszenie prawa do życia prywatnego

W sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, Trybunał w pierwszej kolejności ustalił, że wynik postępowania przed IKNSP mógł znacząco naruszyć reputację skarżącego, a zatem art. 8 znajdował zastosowanie w niniejszej sprawie⁵⁹. Następnie stwierdził, że na skutek naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC przez IKNSP z powodu rozpoznania sprawy przez organ, który nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą (a więc nie przez sąd), ingerencja w prawo do życia prywatnego skarżącego nie była *per se* zgodna z prawem. O niezgodności z prawem ingerencji świadczy również sam charakter skargi nadzwyczajnej a więc środka niezgodnego z zasadami pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej; środka który był nadużywany przez organ państwowy w procedury skargi nadzwyczajnej w oparciu o jego własne opinie i motywy polityczne. Ingerencja była zatem niezgodna z prawem, bowiem nie była oparta na prawie, które zapewniało skarżącemu odpowiednie zabezpieczenia przed arbitralnością i ujawniało nadużycia procesowe ze strony Prokuratora Generalnego.

12.3.4. Naruszenie art. 18 w związku z art. 8 EKPC

W sprawie Juszczyszyn skarżący zarzucał, że ingerencja w jego prawo do poszanowania życia prywatnego wynikająca z zawieszenia na stanowisku sędziego nie służyła żadnym uzasadnionym interesom, lecz miała na celu ukaranie go i odwiezienie od sprawdzania zgodności z prawem powołania sędziów powołanych w upolitycznionej procedurze. Ingerencja w jego życie prywatne miała więc inny cel niż przewidziane w art. 8. Miało więc jego zdaniem dojść do naruszenia art. 18 w związku z art. 8 EKPC. Zgodnie z art. 18 EKPC, ograniczenia praw i wolności, na które zezwala niniejsza konwencja, nie będą stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono. Trybunał zbadał zatem, czy decyzja o zawieszeniu skarżącego miała także ukryty cel, a jeżeli tak było, czy ten ukryty cel był głównym celem ograniczenia prawa skarżącego do poszanowania jego życia prywatnego.

Badając ukryty cel ETPC wziął pod uwagę generalny kontekst reorganizacji sądownictwa w Polsce, w ramach którego kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie sądowej niezależności, poczynwszy już od nieprawidłowości z wyborem sędziów TK w grudniu 2015 r., przemodelowaniem KRS (a raczej osiągnięcie

⁵⁸ Tamże, § 453.

⁵⁹ Wałęsa, § 272.

w nim decydującego wpływu na wybór i powołania sędziów), ustanowieniem dwóch nowych izb Sądu Najwyższego, rozszerzając kontrolę Ministra Sprawiedliwości nad sądami i poszerzając jego uprawnienia w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁶⁰.

Trybunał zauważył, że zawieszenie skarżącego stanowiło środek kulminacyjny wielu innych środków podjętych przez władze po wydaniu przez niego zarządzenia z 20.11.2019 r. Chodzi tu, po pierwsze, o natychmiastowe odwołanie go ze delegacji do Sądu Okręgowego przez Ministra Sprawiedliwości (który dodatkowo nazwał to orzeczenie „anarchizacją polskiego sądownictwa i przekroczeniem uprawnień sędziowskich”), po drugie, o postępowaniem dyscyplinarne za wydane orzeczenie, po trzecie, miesięczne zawieszenie w czynnościach służbowych przez prezesa sądu (tego samego, który został wybrany do nowej KRS)⁶¹.

Trybunał dokonał również oceny orzeczenia Izby Dyscyplinarnej SN z 4 lutego 2020 r. przypominając, że było ono oczywiście nieuzasadnione i trudne do przewidzenia (zob. szerzej przy dokonywaniu oceny naruszenia art. 8 w sprawie Juszczyzyn). Skupiało się ono głównie na wykazaniu, że skarżący, starając się zbadać status członków sędziów nowej KRS oraz sędziów powołanych z udziałem tej ostatniej, dopuścił się rażącego naruszenia przepisów postępowania cywilnego oraz Konstytucji. Trybunał zauważył, że w momencie wydawania orzeczenia przez Izbę Dyscyplinarną, nie mogła ona nie wziąć pod uwagę odpowiednich orzeczeń TSUE czy SN⁶², a jednak, zlekceważyła je, skupiając się na ostateczności decyzji Prezydenta RP o powołaniu sędziów⁶³.

Powyższe wskazuje na intencję władz, w tym Izby Dyscyplinarnej SN, wykazania że kwestionowanie statusu sędziów powołanych przy udziale nowej KRS narażałoby sędziów na sankcje. Potwierdza to również przyjęcie ustawy z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawy kagańcowej), która weszła w życie 14 lutego 2020 r. wprowadzając (w toku postępowania dyscyplinarnego przeciwko skarżącemu) nowe przewinienia dyscyplinarne sędziów, np. „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustawa zakazała ponadto sądom dokonywania oceny legalności powołania sędziego⁶⁴.

Trybunał przy tym zauważył, że w zakresie tzw. ustawy kagańcowej doszło do wszczęcia przez Komisję Europejską procedury naruszeniowej i zawieszenia stosowania przepisów zakazujących kontroli legalności prawidłowości powołania sędziów i traktowania tego jako przewinienia dyscyplinarnego (postanowienie wiceprezydenta TSUE z 14 lipca 2021 r., C-204/21). Na uwagę zasługuje również orzecznictwo

⁶⁰ Juszczyzyn, § 322–323.

⁶¹ Tamże, § 324–326.

⁶² Wyrok TSUE z 19.11.2019 r. w sprawie A.K. i in., wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18 oraz uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r.

⁶³ Juszczyzyn, § 328.

⁶⁴ Tamże, § 329.

TK, któremu służyła podobna intencja wyłączenia możliwości kontroli przez sądy prawidłowości powołania sędziów⁶⁵.

W ocenie Trybunału, skarżący został zawieszony w związku z wydaniem orzeczenia sądowego, którym miał zamiar sprawdzić, czy sędzia pierwszej instancji został powołany zgodnie z prawem i czy spełniał wymóg niezawisłości, a zatem czy zostały spełnione wymogi instytucjonalne określone w art. 6 ust. 1 EKPC. Sprzeczne więc z podstawowymi zasadami niezawisłości sędziowskiej i praworządności jest twierdzenie Izby Dyscyplinarnej, że takie orzeczenie stanowi przewinienie dyscyplinarne uzasadniające zawieszenie w czynnościach sędziowskich. Trybunał przypomniał bowiem, że fakt, że orzeczenie sądowe zawierało ewentualny błąd w wykładni i stosowaniu prawa krajowego lub prawa Unii lub w ocenie faktów i ocenie dowodów nie mógł sam w sobie powodować odpowiedzialności dyscyplinarnej danego sędziego⁶⁶.

Trybunał uznał więc, że głównym celem środków dyscyplinarnych podjętych wobec skarżącego, które doprowadziły do jego zawieszenia, było ukaranie skarżącego i odwiedzenie go od oceny statusu sędziów powołanych na podstawie zalecenia przebudowanej KRS, stosując odpowiednie standardy prawne, w tym wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC, co skutkowało naruszeniem art. 18 EKPC w związku z art. 8.

12.3.5. Dyskryminacja ze względu na płeć przy określaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziego (art. 14 w związku z art. 8 EKPC)

W sprawie Pająk i inni skarżące zarzucały że są ofiarami dyskryminacji sprzecznej z art. 14 EKPC w związku z jej art. 8 EKPC w wyniku zastosowania do ich sytuacji ustawodawstwa krajowego, które zostało oparte się na płci w celu nałożenia innego wieku emerytalnego dla sędziów. Wcześniejsze przepisy krajowe dawały im uzasadnioną ekspektatywę, że będą mogły kontynuować pracę na swoich stanowiskach do ukończenia 70. roku życia. Jednakże w wyniku gwałtownego obniżenia wieku emerytalnego sędziów (z 67 do 60 i 65 lat, odpowiednio dla kobiet i mężczyzn) zostały one zmuszone do wcześniejszego nagłego przejścia w stan spoczynku, nie mając czasu na podjęcie kroków, aby poradzić sobie ze spadkiem dochodów.

Trybunał zauważył, że sporne przepisy wyraźnie wprowadziły różnicę w traktowaniu ze względu na płeć w odniesieniu do wieku, w którym następuje przymusowe zaprzestanie działalności zawodowej, pomiędzy osobami wykonującymi ten sam zawód. W ocenie Trybunału biologiczne różnice między mężczyznami i kobietami oraz możliwe względy związane z rolą tych ostatnich w społeczeństwie nie mają wpływu na zdolność jednej lub drugiej płci do wykonywania zawodu sędziego. Rząd zaś nie przedstawił żadnych dowodów, które mogłyby go przekonać, że sędziowie płci żeńskiej, którzy ogólnie osiągnęli wiek 60 lat byłiby w mniejszym stopniu zdolni do prawidłowego wykonywania zawodu sędziego niż sędziowie płci męskiej. Szczególnie niepokojące jest to, że jedynie sędziowie płci żeńskiej mają obowiązek

⁶⁵ Wyrok TK z 20.04.2020 r., U 2/20, z 4.03.2020 r., P 22/19, z 2.06.2020 r., P 13/19.

⁶⁶ Juszczyszyn, § 335.

udowadniać za pomocą zaświadczenia lekarskiego, że nadal są zdolne intelektualnie do wykonywania tego zawodu po ukończeniu 60. roku życia. Trybunał stwierdził więc, że w tej sprawie bez wątplenia istniała różnica w traktowaniu ze względu na płeć osób znajdujących się w podobnej sytuacji.

Odpowiadając na pytanie, czy takie zróżnicowanie można uznać za obiektywnie i racjonalnie uzasadnione w świetle art. 14, Trybunał przywołał orzeczenie TSUE, z którego wynikało, że powyższe przepisy krajowe są niezgodne z europejskimi standardami dotyczącym równego traktowania. Wskazane przepisy wprowadziły bowiem warunki bezpośrednio dyskryminujące ze względu na płeć, w szczególności w odniesieniu do momentu, w którym zainteresowane kobiety-sędziowie mogłyby skorzystać ze skutecznego dostępu do korzyści zapewnianych przez dane programy emerytalne. Środek polegający na nagłym i znacznym obniżeniu wieku emerytalnego dotyczący między innymi sędziów nie może być uzasadniony ani ze względu na cel, jakim jest standaryzacja, w ramach zawodów wchodzących w skład służby cywilnej, górnych granic wieku, w przypadku których konieczne jest zaprzestanie wykonywania pracy, ani stworzenie „bardziej zrównoważonej” struktury wiekowej w ramach tych zawodów, ułatwiającej dostęp młodym prawnikom. Trybunał zauważył, że pomimo wydania przez TSUE wyroku w niniejszej sprawie, sytuacja skarżących nie uległa zmianie⁶⁷.

Powyższe zmiany doprowadziły do tego, że aktywne życie skarżących zakończyło się pięć lat wcześniej niż w przypadku sędziów płci męskiej znajdujących się w podobnej sytuacji. W ocenie Trybunału wcześniejsze przejście w stan spoczynku nie tylko zaszkodziło ich karierom zawodowym, ale także miało dla nich znaczące konsekwencje, w szczególności finansowe: wysokość uposażenia skarżących była bezpośrednią funkcją stażu pracy, a liczba lat pracy stanowiła decydujący czynnik przy obliczaniu każdego z dwóch składników tego samego wynagrodzenia (wynagrodzenia zasadniczego z jednej strony i dodatku za staż pracy z drugiej strony). W tych okolicznościach Trybunał uznał, że dyskryminujący skutek przedmiotowych środków w stosunku do skarżących został wzmocniony przez brak możliwości podjęcia przez nich pracy po przejściu na emeryturę, która umożliwiłaby im osiągnięcie zadowalającego rozwoju zawodowego. Z powyższych przyczyn stwierdził, że doszło do naruszenia art. 14 Konwencja w związku z art. 8 EKPC w odniesieniu do pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej.

12.4. Artykuł 10 EKPC – wolność wyrażania opinii sędziego

Trybunał postanowił rozpoznać skargę Igora Tulei również pod kątem naruszenia art. 10 EKPC. Zauważył bowiem, że postępowania wyjaśniające dotyczyły publicznej wypowiedzi skarżącego w telewizji czy w toku dwóch spotkań. Było zatem oczywiste, że zastosowane środki były wynikiem korzystania przez skarżącego z wolności wypowiedzi. Akumulacja różnych postępowań wyjaśniających w krótkim okresie

⁶⁷ Pająk i inni, § 260.

czasu wskazywała na to, że władze próbowały zbudować negatywną narrację wokół skarżącego i chciały ją nieco przeciągnąć, mając na uwadze fakt, że nie został on powiadomiony o zakończeniu dochodzeń, w związku z czym pozostawał w stanie niepewności⁶⁸. Również środki zmierzające do uchylenia immunitetu skarżącego oraz jego zawieszenie zostały zainicjowane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej, a jednocześnie podwładnych Prokuratora Generalnego a orzeczenie w tej sprawie zostało wydane przez Izbę Dyscyplinarną, która zgodnie z wyrokiem ETPC w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą⁶⁹. Poza tym, istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy istniało uzasadnione podejrzenie, że skarżący dopuścił się czynu z art. 241 § 1 k.k. Trybunał dostrzegł podstawy, aby uznać, że działanie władz, którego kulminacją była uchwała Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r., stanowiły ukrytą sankcję za korzystanie przez skarżącego z wolności słowa w ramach swoich kompetencji zawodowych. Może więc istnieć między działaniami skarżącego a decyzją Izby Dyscyplinarnej o uchyleniu decyzji immunitet i zawieszenie go w wykonywaniu obowiązków sędziowskich związek przyczynowy. Doszło zatem do ingerencji w korzystanie przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi⁷⁰.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej ingerencji Trybunał różnił postępowania wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego lub jego zastępcę oraz uchwałę Izby Dyscyplinarnej z 18 listopada 2020 r.

W odniesieniu do tych pierwszych zauważył, że postępowania wyjaśniające zostały wszczęte przez rzecznika dyscyplinarnego w celu wstępnego ustalenia, czy doszło do przewinienia dyscyplinarnego. Uważa, że w tym postępowaniu skarżącemu należało zapewnić minimalne gwarancje proceduralne, w szczególności prawo do informacji o zakończeniu postępowania. W przypadku braku takich minimalnych gwarancji postępowanie wyjaśniające może zostać wykorzystane przez rzecznika dyscyplinarnego w sposób arbitralny i stanowić formę nacisku na danego sędziego w zakresie korzystania przez niego z wolności wypowiedzi. Taka sytuacja może wywołać efekt odstraszący w korzystaniu z tej swobody. Dlatego Trybunał doszedł do wniosku, że zarzucana ingerencja w wolność wyrażania opinii skarżącego w tej części nie była „przewidziana przez prawo” w rozumieniu artykułu 10 EKPC⁷¹.

W odniesieniu do uchwały Izby Dyscyplinarnej wystarczyło przypomnienie, że orzeczenie w tej sprawie zostało wydane przez organ niebędący niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą – stąd ingerencja w prawo do wolności wypowiedzi skarżącego również nie była zgodna z prawem⁷².

Mimo stwierdzenia, że ingerencja była niezgodna z prawem, Trybunał stwierdził jednak, że ważne jest również zbadanie, czy zarzucana ingerencja służyła jakiemukolwiek uzasadnionemu celowi (rząd wskazywał na zapobieganie przestępczości

⁶⁸ Tuleya, § 524.

⁶⁹ Tamże, § 526.

⁷⁰ Tamże, § 528–531.

⁷¹ Tamże, § 536–537.

⁷² Tamże, § 540–541.

i ochronę dobrego imienia innych osób, a także zapobieganie ujawnianiu poufnych informacji oraz utrzymywanie autorytetu i bezstronności wymiaru sprawiedliwości).

Należało zatem przypomnieć, że skarżący jest jednym z najbardziej charakterystycznych przedstawicieli społeczności sądowej w Polsce, który niezmiennie bronił praworządności i niezawisłości sądownictwa. Co istotne, skarżący wyraził swoje poglądy i krytykę na temat reform legislacyjnych mających wpływ na system sądownictwa oraz skutków tych reform. W ocenie ETPC, jego wypowiedzi nie wykroczyły poza zwykłą krytykę ze ściśle profesjonalnego punktu widzenia. Skarżący korzystał bowiem z prawa sędziów do wolności wypowiedzi w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, które może zostać przekształcone w odpowiadający mu obowiązek wypowiedzania się w obronie praworządności i niezawisłości sędziowskiej w sytuacji zagrożenia tych podstawowych wartości⁷³.

Trybunał podkreślił, że środki podjęte przez władze można scharakteryzować jako strategię mającą na celu zastraszenie (lub nawet uciszenie) skarżącego w związku z poglądami, które wyraził w obronie praworządności i niezależność sądów. Trybunał zauważył, że zaskarżone środki niewątpliwie miały „efekt mrożący”, ponieważ musiały zniechęcić nie tylko skarżącego, ale także innych sędziów do udziału w debacie publicznej na temat reform legislacyjnych mających wpływ na sądownictwo i szerzej na kwestie dotyczące niezawisłości sądownictwa.

Trybunał wskazał na znaczenie ochrony członków władzy sądowniczej przed środkami, które mogą zagrozić ich niezawisłości i autonomii sądów, biorąc pod uwagę ważne miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym⁷⁴. Dlatego trudno zaakceptować by przedmiotowa ingerencja mogła służyć jakimkolwiek uzasadnionemu celowi – doszło zatem do naruszenia art. 10 EKPC.

12.5. Reguła 61 Regulaminu ETPC – procedura wyroku pilotażowego

Wyrok wydany w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, a więc jedenasty wyrok dotyczący kryzysu praworządności w Polsce, był wyrokiem pilotażowym.

Trybunał podkreślił, że cały ciąg wydarzeń – w tym w szczególności ustawy o reorganizacji sądownictwa w Polsce – pokazał dobitnie, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej, poczynając od poważnych nieprawidłowości w grudniowym wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego 2015 r., a następnie w szczególności na przebudowie KRS i utworzenie nowych izb w Sądzie Najwyższym, przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w sprawach dyscypliny sędziowskiej. W wyniku kolejnych reform władza sądownicza – autonomiczna władza państwa

⁷³ Tamże, § 544.

⁷⁴ Tamże, § 545.

– została narażona na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym znacznie osłabiona⁷⁵.

W listopadzie 2023 r. Trybunał odnotował 492 toczących się spraw (w tym 202 zakomunikowane, w samym 2023 r. – 111) dotyczących tzw. reformy sądownictwa w Polsce. Większość z nich dotyczy prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą z uwagi na rozpoznanie spraw skarżących przez którąś z nowych izb Sądu Najwyższego, sądy powszechne czy sądy administracyjne, w składach których zasiadali sędziowie powołani w wadliwej procedurze przez nową KRS. Chociaż przed Trybunałem toczy się obecnie jedynie kilka skarg dotyczących funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, podwójne naruszenie prawa do rzetelnego procesu na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, ujawnia poważny problem systemowy, mogący dotknąć wielu osób. Trybunał wyróżnił cztery problemy systemowe.

Podstawowym problemem jest wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem nowej KRS, która w sposób naturalny i ciągły wpływa na niezależność tak powołanych sędziów. Trybunał podzielił opinię wyrażoną w uchwale połączonych Izb SN z 23.01.2020 r., wskazując, że wszyscy sędziowie powołani do dwóch izb Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej i IKNSP, a także sędziowie powołani do Izby Cywilnej z rekomendacji nowej KRS – nie spełniają wymogów „niezależnego i powołanego trybunału zgodnie z prawem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W domyśle to samo dotyczy innych powołanych w ten sposób sędziów Sądu Najwyższego. Sytuacja ta budzi poważne obawy co do dalszego funkcjonowania Sądu Najwyższego, najwyższego organu sądowego w Polsce, jako sądu „prawa” w rozumieniu EKPC. Wadliwa procedura przed KRS skutkuje też wobec tak powołanych sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, które dotknięte zostały tą samą wadą ustrojową.

Po drugie, IKNSP jako organ, który nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu EKPC, ma wyłączne kompetencje do rozpatrywania wszelkich wniosków o wyłączenie sędziów związanych z zarzutem braku niezawisłości sędziego lub niezależności sędziego sądu, w tym w sytuacji, gdy wniosek jest skierowany przeciwko osobom zasiadającym w IKNSP osobiście. Nie daje to gwarancji obiektywnego rozpoznania sprawy, gdyż sami sędziowie IKNSP nie posiadają wymaganej niezawisłości, a w przypadkach, gdy ich własna niezawisłość zostanie zakwestionowana na podstawie wadliwego powołania, są sędziami w swoich sprawach, z naruszeniem podstawowej zasady *nemo iudex in causa sua*.

Po trzecie, procedura skargi nadzwyczajnej jest niezgodna ze standardami sprawiedliwego procesu i zasadą pewności prawa wynikającą z art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na kilka wskazanych powyżej wad, w szczególności (i) brak przewidywalności przepisów prawa, które dają władzom i podmiotom biorącym udział w postępowaniu nieskrępowaną swobodę interpretacji podstaw skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość wykorzystania w praktyce tego wyjątkowego środka jako „zwykłej apelacji” i uzyskania za jego pośrednictwem ponownego rozpatrzenia sprawy, w tym

⁷⁵ Wałęsa, § 319.

ponownego ustalenia faktów, przed sądem faktu w trzeciej lub czwartej instancji; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy do wniesienia skargi nadzwyczajnej umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i RPO kwestionowanie orzeczeń, które stały się ostateczne przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed ewentualnymi nadużyciami procesowymi i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej.

Po czwarte, skargi nadzwyczajne rozpatruje IKNSP, która ma w tym zakresie wyłączne kompetencje. Stwarza to sytuację, w której pierwotne naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC jest stale pogłębiane przez kolejne naruszenia, ponieważ uprawnienie do podjęcia decyzji w sprawie środka prawnego niezgodnego ze standardami sprawiedliwego procesu i zasadą pewności prawa wynikającą z art. 6 ust. 1 EKPC powierzono organowi, który nie jest sądem ustanowionym ustawą, co jest „sytuacją nie do pomyślenia z punktu widzenia praworządności”.

W ocenie Trybunału te wzajemnie powiązane problemy systemowe pociągają za sobą powtarzające się naruszenia podstawowych zasad praworządności, podziału władzy i niezawisłości sądownictwa⁷⁶.

Trybunał wziął również pod uwagę wyroki polskiego TK: zarówno te odnoszące się do samej Konwencji⁷⁷ (i mające na celu uniemożliwienie wykonania wyroków ETPC) a także do Traktatów o UE i o funkcjonowaniu UE⁷⁸, które są przedmiotem procedury wszczętej przez Komisję Europejską.

Dodatkowo Komitet Ministrów w swojej decyzji podjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5–7 czerwca 2023 r. w ramach wykonywania wyroków tzw. „grupy Reczkowicz” wyraził poważne zaniepokojenie w związku z uporczywym powoływaniem się przez władze polskie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.03.2022 r. (sygn. K 7/21) dla uzasadnienia niewykonania wyroków i podkreślił, że takie podejście nie tylko stoi w sprzeczności z dobrowolnie przyjętym przez Polskę na mocy art. 46 EKPC obowiązkiem wykonania ostatecznego wyroku Trybunału, ale także obowiązkiem wynikającym z art. 1 EKPC dotyczącym zabezpieczenia praw i wolności zdefiniowanych w EKPC.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, w szczególności szybki i ciągły wzrost liczby wniosków dotyczących niezawisłości sądownictwa w Polsce oraz powagę „kryzysu praworządności”, Trybunał uznał, że sprawa Wałęsa przeciwko Polsce nadaje się do zastosowania procedury wyroku pilotażowego.

W związku z powyższym Trybunał wskazał środki generalne jakie powinny zostać podjęte. Po pierwsze, przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo do wyboru sędziowskich członków KRS; zajęcie się statusem wszystkich sędziów powołanych w ramach wadliwego postępowania z udziałem nowej KRS oraz orzeczeń wydanych przy ich udziale; oraz zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie powołań sędziowskich. Po drugie, podjęcie środków legislacyjnych w celu zapew-

⁷⁶ Tamże, § 324.

⁷⁷ Wyroki TK: z 24 listopada 2021 r., K 6/21 i z 10 marca 2022 r., K 7/21.

⁷⁸ Wyroki TK: z 14 lipca 2021 r., P 7/20 i z 7 października 2021 r., K 3/21.

nienia, że IKNSP stanie się niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC – tylko taki sąd może bowiem rozstrzygać kwestie dotyczące niezawisłości i bezstronności sędziów. Po trzecie, w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej, Polska musi uchylić lub zmienić przepisy prawne, które pozostawiają zainteresowanym organom nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw skargi nadzwyczajnej; które umożliwiają wykorzystanie w praktyce skargi nadzwyczajnej jako „ukrytej apelacji”, a organowi orzekającemu dokonanie ponownego rozpoznania sprawy, w tym co do stanu faktycznego; które przyznają Prokuratorowi Generalnemu i RPO wyjątkowo wydłużonych terminów na złożenie skargi nadzwyczajnej, w tym w sprawach zakończonych przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Ponadto Polska powinna wprowadzić zabezpieczenia przed nadużyciami proceduralnymi w procedurze skargi nadzwyczajnej, w szczególności w celu wykluczenia instrumentalizacji tej procedury ze względów politycznych⁷⁹.

Rozwiązanie kwestionowanej sytuacji systemowej wymaga szybkich działań, które powinny przede wszystkim obejmować odpowiednie środki legislacyjne i inne, jakie należy podjąć w celu wykonania wyroku w sprawie Wałęsa oraz wyroków „grupy Reczkowicz”. W świetle powyższego Trybunał uważa, że podobne sprawy, które nie zostały jeszcze zakomunikowane, powinny zostać odroczone na okres jednego roku od dnia ogłoszenia wyroku w sprawie Wałęsa, do czasu przyjęcia przez Polskę środków generalnych. Decyzja co do dalszego postępowania w tych przypadkach zostanie podjęta w świetle przyszłego rozwoju sytuacji⁸⁰.

12.6. Komunikacje z zakresu praworzędności przeciwko Polsce (2022–2023)

Analiza komunikacji pozwala przewidzieć problemy jakimi zajmować się będzie Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie naruszeń praworzędności przez Polskę. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 11 grudnia 2023 r. Trybunał wydał 50 komunikacji przeciwko Polsce w 207 sprawach⁸¹. Wszystkie te sprawy były następstwem niezgodnych z Konstytucją oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Wśród skarżących są zarówno sędziowie i prokuratorzy (czy to czynni zawodowo czy w stanie spoczynku), adwokaci, politycy, ale przede wszystkim obywatele – strony postępowań cywilnych, karnych czy administracyjnych, skarżący przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zakres spraw tematycznie dotyczy m.in. badanych już wcześniej przez Trybunał statusu kolejnych izb Sądu Najwyższego: Izby Dyscyplinarnej⁸² (czy to w zakresie

⁷⁹ Wałęsa, § 329–331.

⁸⁰ Tamże, § 335.

⁸¹ Patrz: Załącznik – tabela komunikacji na stronie 493.

⁸² Komunikacje ETPC z: 10.03.2023 r. w sprawie Szeremeta przeciwko Polsce, nr 3245/21; 15.02.2023 r. w sprawie Matkiewicz przeciwko Polsce, nr 7424/22; 7.11.2022 r. w sprawie Ferek przeciwko Polsce,

prowadzonych postępowań dyscyplinarnych czy uchylenia immunitetu sędziom), Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych⁸³. Również kontroli są poddane pozostałe izby z uwagi na zasiadanie w nich tzw. „neo-sędziów” (osób powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa od 2018 r.): Izba Cywilna⁸⁴ czy Izba Karna⁸⁵. Nowością są z pewnością skargi dotyczące statusu Izby Odpowiedzialności Zawodowej, która przejęła funkcję Izby Dyscyplinarnej od lipca 2022 r.⁸⁶

Analiza statusu „neo-sędziów” nie ogranicza się jednak tylko do Sądu Najwyższego – również sądy powszechne na różnych szczeblach jak i w postępowaniach (zarówno cywilnym⁸⁷ i karnym⁸⁸) czy w sprawach wпадkowych (skargi na przewlekłość⁸⁹) a także sądy administracyjne (WSA⁹⁰ jak i NSA⁹¹). Są też komunikacje dotyczące Trybunału Konstytucyjnego i problemów związanych z zasiadaniem w ich składzie tzw. „dublerów”⁹². Istotnym problemem jest również brak dostępu do sądu w sprawach dotyczących uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego po przejściu w stan spoczynku⁹³, przewlekłość postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁹⁴ czy

nr 22591/22; 30.09.2022 r. w sprawie Rybska przeciwko Polsce, nr 32838/21; 30.09.2022 r. w sprawie Chmielewski przeciwko Polsce, nr 41743/21, 30.09.2022 r. w sprawie Stępka przeciwko Polsce, nr 18001/22; 15.12.2022 r. w sprawie Chmielewski przeciwko Polsce, nr 32301/22; 6.07.2022 r. w sprawie Kiełtyka i 3 innych przeciwko Polsce, nr 37483/20; 4.07.2022 r. w sprawie Morawiec przeciwko Polsce, nr 46238/20; 13.06.2022 r. w sprawie Zawisłak przeciwko Polsce, nr 18632/22; 10.06.2022 r. w sprawie Gąciarek przeciwko Polsce, nr 27444/22; 19.04.2022 r. w sprawie Rutkiewicz przeciwko Polsce, nr 18380/22; 6.04.2022 r. w sprawie Burchard przeciwko Polsce, nr 1470/22; 31.03.2022 r. w sprawie Wróbel przeciwko Polsce, nr 6904/22.

⁸³ Komunikacje ETPC z: 18.09.2023 r. w sprawie S.S. przeciwko Polsce, nr 13832/22; 10.07.2023 r. w sprawie Jaźwiński i 4 innych przeciwko Polsce, nr 18490/22; 13.06.2022 r. w sprawie Sarata przeciwko Polsce, nr 2415/21; 23.05.2022 r. w sprawie Kaszyński przeciwko Polsce, nr 48530/21; 31.03.2022 r. w sprawie Frąckowiak-Mitura i 3 innych przeciwko Polsce, nr 21998/21.

⁸⁴ Komunikacje ETPC z: 27.11.2023 r. w sprawie Wałęsa (nr 2) przeciwko Polsce, nr 28371/23; 15.02.2023 r. w sprawie Palińska i 33 innych przeciwko Polsce, nr 10374/22; 1.06.2022 r. w sprawie Nowakowski i 3 innych przeciwko Polsce, nr 54808/21; 6.04.2022 r. w sprawie Półtorak-Libura i Libura przeciwko Polsce, nr 43211/21; 31.03.2022 r. w sprawie Dudek i 11 innych przeciwko Polsce, nr 41097/20.

⁸⁵ Komunikacje ETPC z: 5.04.2023 r. w sprawie Gajkowski i 14 innych przeciwko Polsce, nr 9087/22; 1.06.2022 r. w sprawie Czajkowski i 8 innych przeciwko Polsce, nr 17162/21; 23.05.2022 r. w sprawie Ludwisiak przeciwko Polsce, nr 54461/21.

⁸⁶ Komunikacje ETPC z: 8.03.2023 r. w sprawie Piekarska-Drażek przeciwko Polsce, nr 8076/22; z 8.03.2023 r. w sprawie Niklas-Bibik przeciwko Polsce, nr 8687/22.

⁸⁷ Komunikacje ETPC z: 5.09.2023 r. w sprawie Szewczyk i 19 innych przeciwko Polsce, nr 7363/22; 27.06.2023 r. w sprawie Rutkowski przeciwko Polsce, nr 18195/23.

⁸⁸ Komunikacje ETPC z: 10.07.2023 r. w sprawie Szczepański i 8 innych przeciwko Polsce, nr 5779/22; 4.07.2022 r. w sprawie Zielińska i 11 innych przeciwko Polsce, nr 48534/20 (w tej sprawie chodziło zarówno o postępowania cywilne jak i karne).

⁸⁹ Komunikacje ETPC z: 10.07.2023 r. w sprawie Śliżewski i 2 innych przeciwko Polsce, nr 2480/22; 7.07.2022 r. w sprawie D.C. przeciwko Polsce, nr 41335/21.

⁹⁰ Komunikacja ETPC z 18.09.2023 r. w sprawie Kapica przeciwko Polsce, nr 13966/22 i 13967/22.

⁹¹ Komunikacja ETPC z 10.07.2023 r. w sprawie Owoce i Warzywa Podlasia sp. z o.o. przeciwko Polsce, nr 29320/22.

⁹² Komunikacje ETPC z 7.07.2022 r. w sprawie Botor przeciwko Polsce, nr 50991/21.

⁹³ Komunikacja ETPC z 3.10.2023 r. w sprawie Załuski przeciwko Polsce, nr 9786/23.

⁹⁴ Komunikacja ETPC z 8.03.2023 r. w sprawie Brazewicz przeciwko Polsce, nr 46788/21.

odwołanie sędziego z delegacji w sądzie wyższej instancji bez podania przyczyny i możliwości zaskarżenia tej decyzji do sądu⁹⁵.

Trybunał też analizował kontrolę NSA nad procesem powoływania sędziów zastanawiając się, czy jest ona w ogóle skuteczna (skuteczny środek odwoławczy), zwłaszcza że pomimo zaskarżenia procedury przez kandydatów, którzy nie zostali wybrani⁹⁶ i zawieszenia postępowania przez NSA, prezydent i tak powołał sędziów zanim NSA rozpoznał skargi⁹⁷. W tym kontekście interesujące są również sprawy dotyczące odmowy prezydenta powołania osób nominowanych przez KRS w latach 2016–2017 na stanowiska sędziów i opublikowania jej dopiero po 4 latach milczenia w 2021 r. Sprawa ta będzie rozpoznawana pod kątem braku dostępu do sądu, który skontrolowałby arbitralność decyzji prezydenta w tym zakresie⁹⁸. Inną sprawą jest brak w ogóle decyzji prezydenta pomimo upływu 4 lat co do powołania wskazanych przez KRS przed 2018 r. kandydatów⁹⁹. Dostępu do sądu nie mieli też sędziowie przeniesieni do innych wydziałów (np. z karnego do pracy i ubezpieczeń społecznych pomimo wieloletniego doświadczenia w sprawach karnych) w związku z decyzjami dotyczącymi nieuznawania „neo-sędziów”¹⁰⁰, sędziowie, którym odmówiono zgody na orzekanie po ukończeniu 65. roku życia¹⁰¹ czy też wiceprezes sądu zwolniona z funkcji przez Ministra Sprawiedliwości¹⁰².

Istotna jest również sama rzetelność postępowania dyscyplinarnego – Izba Dyscyplinarna w kilku przypadkach nie zawiadamiała o posiedzeniach samych skarżących¹⁰³.

Oprócz naruszeń art. 6 ust. 1 EKPC Trybunał będzie zajmować się naruszeniem art. 8 EKPC, gdyż wiele działań władzy doprowadziło do naruszenia reputacji sędziów: jak choćby ich zawieszenie i obniżenie wynagrodzenia¹⁰⁴. Ciekawym wątkiem jest na pewno sprawa aborcyjna – tj. uznanie za niezgodną z Konstytucją przesłanki uszkodzenia płodu przez Trybunał Konstytucyjny, w składzie którego zasiadali „dublerzy” i zgodność takiej ingerencji w życie prywatne skarżących (*nota bene* w ciąży z uszkodzonym płodem w chwili wydawania wyroku)¹⁰⁵.

Podnoszony jest też przez represjonowanych sędziów zarzut naruszenia art. 10 EKPC – sankcje (zawieszenie, przeniesienie do innego wydziału, obniżenie wyna-

⁹⁵ Komunikacja ETPC z 1.06.2022 r. w sprawie Hejsoz przeciwko Polsce, nr 46854/20.

⁹⁶ Komunikacja ETPC z 25.03.2022 r. w sprawie Sokal przeciwko Polsce, nr 15656/20.

⁹⁷ Komunikacja ETPC z 15.02.2023 r. w sprawie Sadowski przeciwko Polsce, nr 56297/21.

⁹⁸ Komunikacja ETPC z 24.01.2023 r. w sprawie Kaspryszyn i 7 innych przeciwko Polsce, nr 35890/22.

⁹⁹ Komunikacja ETPC z 23.05.2022 r. w sprawie Kocot i Kappes przeciwko Polsce, nr 55273/21 i 55562/21.

¹⁰⁰ Komunikacja ETPC z 6.12.2022 r. w sprawie Leszczyńska-Furtak i 2 innych przeciwko Polsce, nr 39471/22.

¹⁰¹ Komunikacja ETPC z 25.03.2022 r. w sprawie Wójcik przeciwko Polsce, nr 11000/21.

¹⁰² Komunikacja ETPC z 8.12.2022 r. w sprawie Korwin-Piotrowska przeciwko Polsce, nr 38993/22.

¹⁰³ Komunikacje ETPC z: 10.06.2022 r. w sprawie Gąciarek przeciwko Polsce, nr 27444/22; 19.04.2022 r. w sprawie Rutkiewicz przeciwko Polsce, nr 18380/22.

¹⁰⁴ Komunikacje ETPC z: 7.11.2022 r. w sprawie Ferek przeciwko Polsce, nr 22591/22; 30.09.2022 r. w sprawie Stępka przeciwko Polsce, nr 18001/22; 15.12.2022 r. w sprawie Chmielewski przeciwko Polsce, nr 32301/22; 6.07.2022 r. w sprawie Kiełtyka i 3 innych przeciwko Polsce, nr 37483/20; 4.07.2022 r. w sprawie Morawiec przeciwko Polsce, nr 46238/20; 13.06.2022 r. w sprawie Zawiślak przeciwko Polsce, nr 18632/22; 10.06.2022 r. w sprawie Gąciarek przeciwko Polsce, nr 27444/22; 19.04.2022 r. w sprawie Rutkiewicz przeciwko Polsce, nr 18380/22; 31.03.2022 r. w sprawie Wróbel przeciwko Polsce, nr 6904/22.

¹⁰⁵ Komunikacja ETPC z 13.06.2022 r. w sprawie I.Z. i 4 innych przeciwko Polsce, nr 57338/21.

grodzenia, uchylenie immunitetu, prowadzenie postępowań wyjaśniających czy dyscyplinarnych) jakie na nich spadają są bowiem wynikiem oświadczeń składanych publicznie albo co do statusu orzekających w sądach „neo-sędziów”¹⁰⁶ czy też krytyki przeprowadzanej przez władze tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości¹⁰⁷.

Niektórzy skarżący wskazywali również naruszenie art. 18 w związku z art. 8 lub art. 10 EKPC z uwagi na to, że rzeczywiste cele ograniczeń praw skarżących były inne niż te dla których je wprowadzono¹⁰⁸.

12.7. Podsumowanie

Wielość zmian w wymiarze sprawiedliwości zainicjowanych i przeprowadzonych w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości w Polsce doprowadziła do wielu naruszeń praworządności. Dotyczą one bowiem w istocie nie tylko najważniejszego organu kontrolnego władzy jakim jest Trybunał Konstytucyjny, ale także wszystkich sądów w Polsce: począwszy od Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego po wszystkie sądy powszechne i administracyjne. Źródłem większości problemów jest nieprawidłowo powołana i zależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej Krajowa Rada Sądownictwa, co niewątpliwie rzutuje na proces powoływania sędziów. Fakt, że w Polsce wadliwie zostało powołanych prawie 3 tysiące sędziów, wskazuje na rozmiar problemu z jakim mierzy się aktualnie Polska w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Problemy z praworządnością Polski znalazły też wymiar w represjonowaniu tych sędziów, którzy mieli odwagę wskazać naruszenia EKPC podnosić publicznie, krytykując przedmiotowe reformy czy też podnosić je w swoich orzeczeniach kwestionujących status tak wybranych sędziów czy orzeczeń wydawanych przez organy niespełniające kryterium niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Wskazane ingerencje w postaci zawiesznień sędziów, obniżenia im wynagrodzenia, uchylenia immunitetu, prowadzenia długotrwałych postępowań wyjaśniających czy dyscyplinarnych) odnosiły się nie tylko do życia prywatnego skarżących sędziów czy prokuratorów (wpływ na ich reputację zawodową), ale również do wolności wyrażania opinii. Istotnie Trybunał przyjrzał się celom tego typu ingerencji wskazując, że ograniczenia w prawach i wolnościach skarżących miały inny cel niż wskazywany.

Powyższe doprowadziło Trybunał do wydania wyroku pilotażowego, który zmusi nowy polski rząd do podjęcia konkretnych działań w celu zapobieżenia dalszym naruszeniom praworządności w Polsce. Aktualna sytuacja polityczna wskazuje jednak na to, że nie będzie to jednak prostym zadaniem.

¹⁰⁶ Komunikacje ETPC z: 7.11.2022 r. w sprawie Ferek przeciwko Polsce, nr 22591/22; 4.07.2022 r. w sprawie Morawiec przeciwko Polsce, nr 46238/20; 10.06.2022 r. w sprawie Gąciarek przeciwko Polsce, nr 27444/22.

¹⁰⁷ Komunikacja ETPC z 31.03.2022 r. w sprawie Wróbel przeciwko Polsce, nr 6904/22.

¹⁰⁸ Komunikacje ETPC z: 31.03.2022 r. w sprawie Wróbel przeciwko Polsce, nr 6904/22; 19.04.2022 r. w sprawie Rutkiewicz przeciwko Polsce, nr 18380/22; 10.06.2022 r. w sprawie Gąciarek przeciwko Polsce, nr 27444/22; 7.11.2022 r. w sprawie Ferek przeciwko Polsce, nr 22591/22; 6.12.2022 r. w sprawie Leszczyńska-Furtak i 2 innych przeciwko Polsce, nr 39471/22.

Załącznik – tabela komunikacji

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
1	Wałęsa (no. 2)	28371/23	27/11/2023	6 ust. 1	IC SN (postępowanie cywilne)	Advance Pharma sp. z o.o.	Były prezydent, polityk
2	Zatuski	9786/23	3/10/2023	6 ust. 1	Wcześniejsze przejście w stan spoczynku (brak dostępu do sądu na odmowę wyrażenia zgody na wcześniejsze przejście w stan spoczynku)	Grzęda v. Poland [GC] – brak dostępu do sądu	Prokurator
3	S.S.	13832/22	18/09/2023	6 ust. 1	IKNSP (na skutek skargi nadzwyczajnej w postępowaniu na podstawie przepisów konwencji haskiej)	Dolińska-Fieck and Ozimek v. Poland	Ojciec indyjskiego pochodzenia chcący odzyskać dwójkę dzieci
4	Kapica	13966/22 i 13967/22	18/09/2023	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie WSA w Warszawie (postępowanie administracyjne)	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Obywatel
5	Szewczyk i 19 innych	7363/22	5/09/2023	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie sądu powszechnego w postępowaniu cywilnym	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Obywatel
6	OWOCE I WARZYWA PODLASIA sp. z o.o.	29320/22	10/07/2023	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie NSA w postępowaniu administracyjnym	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Spółka
7	Szepeński i 8 innych	5779/22	10/07/2023	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie sądu powszechnego w postępowaniu karnym	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Obywatel
8	Jażwiński i 4 innych	18490/22	10/07/2023	6 ust. 1	IKNSP SN rozpoznająca sprawy skarżących	Dolińska-Fieck and Ozimek v. Poland	Sędziowie lub prawnicy, którzy ubiegali się o wolne stanowiska w różnych sądach lub zwrócili się o kontynuowanie pełnienia funkcji sędziego po przejściu w stan spoczynku

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
9	Ślizewski i 2 innych	2480/22	10/07/2023	6 ust. 1	Neo-sędziowie rozpoznający skargi na przewlekłość postępowania	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Strony postępowania cywilnego
10	Rutkowski	18195/23	27/06/2023	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w sprawie o obniżenie emerytury policyjnej	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Emerytowany policjant
11	Gajkowski i 14 innych	9087/22	5/04/2023	6 ust. 1	Skład Izby Karnej SN rozpoznającego sprawy oskarżonych	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland; Dolńska-Ficek and Ozimek v. Poland	Oskarżeni w sprawach karnych i lustracyjnych
12	Szeremeta	3245/21	10/03/2023	6 ust. 1	Postępowanie dyscyplinarne o naruszenie godności sędziego i usunięcie z zawodu za zarzucane molestowanie seksualne swojej asystentki – rozpoznane przez Izbę Dyscyplinarną SN	Reczkowicz v. Poland	Sędzia Sądu Rejonowego w Kluczborku
13	Brazewicz	46788/21	10/03/2023	6 ust. 1 Art. 8	Przewlekłość postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu	Juszczyszyn v. Poland	Sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
14	Piekarska-Drażek	8076/22	8/03/2023	6 ust. 1	Izba Odpowiedzialności Zawodowej rozpoznająca wniosek MS o natychmiastowe zawieszenie sędziego	Reczkowicz v. Poland; Dolńska-Ficek and Ozimek v. Poland; Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Sędzia

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
15	Niklas-Bibik	8687/22	23/05/2022 i 8/03/2023	6 ust. 1	Izba Odpowiedzialności Zawodowej rozpoznająca wniosek MS o natychmiastowe zawieszenie sędziego (status izby oraz zasiadających w niej neo-sędziów i ławników)	Reczkowicz v. Poland; Dolińska-Fieck and Ozimek v. Poland; Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Sędzia
16	Palińska i 33 innych	10374/22	15/02/2023	6 ust. 1	Izba Cywilna SN rozpoznająca skargi kasacyjne w sprawach cywilnych (w składzie neo-sędziowie)	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Strony postępowań cywilnych
17	Sadomski	56297/21	15/02/2023	6 ust. 1	Ubieganie się o stanowisko sędziego w Izbie Cywilnej SN, powołanie sędziów pomimo zawieszenia postępowania przez NSA Czy kontrola NSA wystarczająca?	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland; Grzędą v. Poland [GC]	Sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie
18	Matkiewicz	7424/22	15/02/2023	6 ust. 1	Izba Dyscyplinarna SN – odebranie prawa uposażenia sędziego w stanie spoczynku – postępowanie dyscyplinarne w związku z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu (skarżący w toku przeszedł w stan spoczynku)	Reczkowicz v. Poland	Sędzia Sądu Rejonowego w Kętrzynie
19	Kaspryszyn i 7 innych	35890/22	24/01/2023	6 ust. 1 Art. 8	Odmowa prezydenta powołania osób nominowanych przez KRS w latach 2016–2017 na stanowiska sędziów – opublikowana w Dzienniku Ustaw po 4 latach milczenia w 2021 r. (brak dostępu do sądu)	Denisov v. Ukraine [GC]	Kandydaci na stanowiska sędziów

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
20	Leszczyńska-Furtak i 2 innych	39471/22	6/12/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 18	Przeniesienie sędziów-karnistów do wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych – brak dostępu do sądu, wpływ na życie prywatne – brak doświadczenia w tego typu sprawach Poznanowanie niezależności sędziów Przeniesienie w celach sprzecznych z art. 18	Reczkowicz v. Poland; Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Sędziowie Sądu Apelacyjnego w Warszawie
21	Korwin-Piotrowska	38993/22	8/12/2022	6 ust. 1	Brak dostępu do sądu osoby zwolnionej z funkcji wiceprezesa sądu	Broda and Bojara v. Poland	Sędzia (wiceprezes SO w Opolu)
22	Ferek	22591/22	7/11/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 10 Art. 18 Art. 1 Prot. Nr 1	Status Izby Dyscyplinarnej SN Prawo do życia prywatnego sędziego a jego zawieszenie i obniżenie wynagrodzenia o 50% Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z uwagi na oświadczenia skarżącego co do statusu orzekających z nim neo-sędziów Czy cel postępowania dyscyplinarnego inny niż przewidziany?	Reczkowicz v. Poland	Sędzia SO w Krakowie
23	Rybska	32838/21	30/09/2022	6 ust. 1	Uchylenie immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną SN	Reczkowicz v. Poland	Sędzia SO w Białymstoku w stanie spoczynku
24	Chmielewski	41743/21	30/09/2022	6 ust. 1	Uchylenie immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną SN w związku z postępowaniem karnym prowadzonym w związku z wyrokami wydawanymi przez skarżącego w stanie wojennym (skazanie opozycjonistów)	Reczkowicz v. Poland	Sędzia SO w Olsztynie

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
25	Stępka	18001/22	30/09/2022	6 ust. 1 Reguła 39 Art. 8	Wniosek prokuratora do Izby Dyscyplinarnej SN o uchylenie immunitetu sędziemu w związku z rzekomym niedopełnieniem obowiązku sprawdzenia czy w chwili orzekania przez SN oskarżony był pozbawiony wolności co skutkowało jego bezprawnym pozbawieniem wolności	Reczkowiec v. Poland; Denisov v. Ukraine	Sędzia Izby Karnej SN
26	Chmielewski	32301/22	7/07/2022 i 15/12/2022	6 ust. 1 Art. 8	Status Izby Dyscyplinarnej Prawo do prywatności sędziego zawieszonego uchwałą ID SN z obniżeniem wynagrodzenia (w związku z wyłączeniem neo-sędziego) Status Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, która przejęła sprawę sędziego Status IKNSP, która rozpoznała wniosek o wyłączenie całego składu IOZ SN	Reczkowiec v. Poland; Dolińska-Fieck and Ozimek v. Poland	Sędzia SO w Warszawie
27	D.C.	41335/21	7/07/2022	6 ust. 1	Neo-sędzia w składzie Sądu Apelacyjnego w Lublinie w postępowaniu cywilnym a przy rozpoznaniu skargi na przewlekłość	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Strona postępowania
28	Botor	50991/21	7/07/2022	6 ust. 1	Dwóch dublerów w składzie TK rozpoznającym skargę konstytucyjną skarżącego	Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland,	Skarżący przed TK
29	Kiełyka i 3 innych	37483/20	6/07/2022	6 ust. 1 Art. 8	Postępowania dyscyplinarne prokuratorów – status Izby Dyscyplinarnej SN Uchylenie immunitetu przez ID i wpływ na reputację (art. 8)	Reczkowiec v. Poland	Prokuratorzy i byli prokuratorzy

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
30	Morawiec	46238/20	4/07/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 10	Status Izby Dyscyplinarnej rozpoznającej wnioszek o uchylenie immunitetu skarżącej Wpływ zawieszenia skarżącej i uchylenia jej immunitetu na jej reputację (art. 8) Uchylenie immunitetu w związku z publicznymi oświadczeniami skarżącej jako przewodniczącej stowarzyszenia sędziowskiego (art. 10)	Reczkowicz v. Poland; Denisov v. Ukraine [GC]; Mirosława Todorova v. Bulgaria	Sędzia SO w Krakowie
31	Zielińska i 11 innych	48534/20	4/07/2022	6 ust. 1	Neo-sędziowie w składzie rozpoznającym sprawy skarżących w postępowaniach cywilnych lub karnych w I lub II instancji	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland,	Strony postępowania cywilnych lub karnych
32	Zawiślak	18632/22	13/06/2022	6 ust. 1 Art. 8	Postępowanie o uchylenie immunitetu sędziemu (spowodowanie wypadku drogowego) prowadzone przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego Wpływ długotrwałego postępowania na reputację skarżącego	Reczkowicz v. Poland; Denisov v. Ukraine [GC]	Sędzia SR Wrocław Śródmieście, członek zarządu Instytutu
33	Sarata	2415/21	13/06/2022	6 ust. 1	Status IKNSP SN rozpoznającej skargę na przewlekłość postępowania	Dolińska-Fieck and Ozimek v. Poland	Pozwany w postępowaniu cywilnym
34	I.Z. i 4 innych	57338/21	13/06/2022	8	Ograniczenie przerywania ciąży na podstawie wyroku TK z października 2020 r. Zgodność z prawem tej ingerencji w życie prywatne skarżących (skład TK: dublerzy plus J.P. przewodnicząca składowi orzekającemu)	Xero Flor w Polsce sp. o.o. v. Poland	Kobiety w ciąży z wadami płodu w chwili wydawania wyroku przez TK

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
35	Gąciarek	27444/22	10/06/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 10 Art. 18	Zawieszenie sędziego przez Izbę Dyscyplinarną SN Prawo do rzetelnego procesu sądowego (niepoinformowanie o postępowaniu w jego sprawie) Zgodność z prawem ingerencji w życie prywatne skarżącego (zawieszenie) Przeniesienie do innego wydziału, postępowanie dyscyplinarne i zawieszenie za oświadczenia dotyczące neo-sędziów	Reczkowicz v. Poland; Denisov v. Ukraine [GC]	Sędzia SO w Warszawie i aktywny członek Iustitii
36	Czajkowski i 8 innych	17162/21	1/06/2022	6 ust. 1	Ich kasacje trafily do Izby Kamej SN, w której składach zasiadali neo-sędziowie	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland; Dolińska-Fieek and Ozimek v. Poland	Oskarżeni w postępowaniu karnym
37	Nowakowski i 3 innych	54808/21	1/06/2022	6 ust. 1	Skargi kasacyjne skarżących trafily do Izby Cywilnej SN, w której składach zasiadali neo-sędziowie	Advance Pharma sp. z o.o.	Strony postępowań cywilnych
38	Hejosz	46854/20	1/06/2022	6 ust. 1 Art. 8	Odwolanie sędziego z delegacji w SA w Krakowie bez podania przyczyny i bez możliwości odwołania do sądu Wpływ na życie prywatne skarżącego (odwołanie z delegacji)	Denisov v. Ukraine [GC]	Sędzia SO w Katowicach
39	Kocot i Kappes	55273/21 i 55562/21	1/06/2022	6 ust. 1 Art. 8	Skarżący zostali wskazani przez KRS w lutym 2018 r. prezydentowi jako wyłonieni kandydaci na stanowiska sędziów – mimo to przez okres 4 lat prezydent ich nie powołał (brak drogi sądowej) Wpływ na życie prywatne	Baka v. Hungary; Denisov v. Ukraine [GC]	Kandydaci na sędziów

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
40	Synakiewicz i 4 innych	46453/21	23/05/2022	6 ust. 1 Reguła 39 Art. 8	Postępowanie dyscyplinarne przed Izbą Dyscyplinarną SN skutkujące zawieszeniem Rzetelność postępowania (zawiadomienie o posiedzeniu tylko gdy ID uzna to za stosowane przy czym rzecznik dyscyplinarny jest wówczas przesłuchiwany) Art. 6 jako chroniący niezależność sędziów? Wpływ na życie prywatne (reputację) skarżących	Reczkowicz v. Poland	Sędziowie Sądów powszechnych, którzy wydali orzeczenia kwestionujące status neo-sędziów
41	Kaszyński	48530/21	23/05/2022	6 ust. 1	Wniosek skarżącego o powrót do orzekania z uwagi na poprawę stanu zdrowia po przejęciu w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych Status IKNP SN rozpoznającej jego odwołanie od decyzji KRS	Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland	Sędzia SR w Bydgoszcy przeniesiony w stan spoczynku w 2003 r. z przyczyn zdrowotnych
42	Ludwisiak	54461/21	23/05/2022	6 ust. 1	Kasacja skarżącej rozpoznana przez Izbę Karną SN, w której składzie zasiadał neo-sędzia	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland; Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland	Oskarżycielka posiłkowa w postępowaniu karnym
43	Rutkiewicz	18380/22	19/04/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 18	Zawieszenie sędziego i obniżenie mu wynagrodzenia przez Izbę Dyscyplinarną SN Brak poinformowania skarżącego o posiedzeniu Izby w jego sprawie (dowiedział się przez przypadek) Wpływ na życie prywatne (reputacja sędziego)	Reczkowicz v. Poland	Sędzia SR w Elblągu, która umorzyła postępowanie karne przeciwko prokuratorowi, gdyż jego immunitet został uchylony przez Izbę Dyscyplinarną SN

Lp.	Nazwa sprawy	nr	Data komunikacji	Naruszenie art.	Który organ	Follow up sprawy	Kto
44	Półtorak-Libura i Libura	43211/21	6/04/2022	6 ust. 1	Skarga kasacyjna skarżących rozpoznana przez Izbę Cywilną SN, w składzie której zasiadał neo-sędzia	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland	Strona postępowania cywilnego
45	Burchard	1470/22	6/04/2022	6 ust. 1	Status Izby Dyscyplinarnej SN rozpoznającej sprawę skarżącego	Reczkowicz v. Poland	Adwokat usunięty z zawodu za naruszenie etyki zawodowej (przekazanie fałszywej informacji notariuszowi)
46	Frańkowiak-Mitura i 3 innych	21998/21	31/03/2022	6 ust. 1	Nierekomendowani przez KRS – odwołanie rozpoznawane przez IKNSP SN	Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland	Sędziowie, którzy ubiegali się o stanowisko sędziego w SO w Słupsku
47	Dudek i 11 innych	41097/20	31/03/2022	6 ust. 1	Skargi kasacyjne skarżących zostały rozpoznane przez Izbę Cywilną SN, w składzie której zasiadali neo-sędziowie	Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland,	Strony postępowania cywilnych
48	Wróbel	6904/22	31/03/2022	6 ust. 1 Art. 8 Art. 10 Art. 18 w zw. z art. 8 i 10	Postępowanie o uchYLENIE immunitetu sędziego prowadzone przez Izbę Dyscyplinarną SN Wniosek o uchYLENIE immunitetu naruszył reputację sędziego Zainicjowanie postępowania z uwagi na krytykowanie działań władzy przez sędziego	Reczkowicz v. Poland; Denisov v. Ukraine [GC]	Sędzia SN Sprawozdawca w sprawie, w której została wydana uchwała 3 połączonych izb z 23.01.2020 r.
49	Sokal	15656/20	25/03/2022	6 ust. 1	Brak możliwości zaskarżenia uchwały KRS o braku przedstawienia kandydatury na sędziego SN prezydentowi		Kandydat na stanowisko sędziego SN
50	Wójcik	11000/21	25/03/2022	6 ust. 1	Brak możliwości zaskarżenia uchwały KRS odmawiającej zgody na orzekanie po ukończeniu 65. roku życia Status IKNSP SN	Pająk and Others v. Poland; Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland	Sędzia

FIRST SECTION

CASE OF JUSZCZYSZYN v. POLAND

(Application no. 35599/20)

JUDGMENT

STRASBOURG

6 October 2022

FINAL

30/01/2023

In the case of Juszczyzyn v. Poland,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of [...]

Having regard to:

- the application (no. 35599/20) against the Republic of Poland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Polish national, Mr Paweł Juszczyzyn (“the applicant”), on 4 August 2020;
- the decision to give notice to the Polish Government (“the Government”) of the complaints under Article 6 § 1, Article 8, Article 18 taken in conjunction with Article 8, and Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention;
- the observations submitted by the respondent Government and the observations in reply submitted by the applicant;
- the written comments submitted by the “Judges for Judges” Foundation (the Netherlands) jointly with Professor L. Pech, the International Commission of Jurists and the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland, who were granted leave to intervene by the President of the Section;
- the factual update submitted by the applicant on 7 June 2022 and the Government’s reply to it of 1 July 2022;

Having deliberated in private on 6 September 2022,
Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

[...]

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE RIGHT TO A TRIBUNAL ESTABLISHED BY LAW

[...]

B. Merits

[...]

4. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

192. The general principles regarding the scope of, and meaning to be given to, the concept of a “tribunal established by law” were set out in *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cited above, §§ 211–234). In the same judgment, the Court developed a threshold test made up of three criteria, taken cumulatively, in order to assess whether the irregularities in a given judicial appointment procedure were of such gravity as to entail a violation of the right to a tribunal established by law, and whether the balance between the competing principles had been struck by the State authorities (ibid., §§ 243–252).

(b) **Application of the general principles to the present case**

193. In the present case, the alleged violation of the right to a “tribunal established by law” concerns the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, which ordered the applicant’s suspension from his judicial duties. The applicant alleged that the judges of that Chamber had been appointed by the President of the Republic upon the recommendation of the new NCJ in manifest breach of the domestic law within the meaning adopted in the Court’s case-law.

194. In *Reczkowicz* (cited above) the Court previously examined whether the fact that the applicant’s case had been heard by the Disciplinary Chamber of the Supreme Court had given rise to a violation of her right to a “tribunal established by law”, in the light of the three-step test formulated in *Guðmundur Andri Ástráðsson* (ibid., § 243).

195. As regards the first step of the test, the Court found it established in *Reczkowicz* that there had been a manifest breach of the domestic law for the purposes of the first step of the *Ástráðsson* test, in that the process of judicial appointments to the Disciplinary Chamber was inherently defective on account of the involvement of the NCJ as a body lacking independence from the legislature and the executive. In making that finding, the Court had regard to all the relevant considerations, and in particular to the convincing and forceful arguments of the Supreme Court in its judgment of 5 December 2019 (no. III PO 7/18) and the resolution of 23 January 2020, and to that court’s conclusions as to the procedure for judicial appointments to the Disciplinary Chamber being contrary to the law – conclusions reached after a thorough and careful evaluation of the relevant Polish law from the perspective of the Convention’s fundamental standards and of EU law, and in application of the CJEU’s guidance and case-law (see *Reczkowicz*, cited above, §§ 227–265).

In this regard, for a number of reasons stated in the judgment, the Court was not persuaded that the Constitutional Court's judgment of 20 April 2020 (no. U 2/20) relied on by the Government had deprived the Supreme Court's resolution of its meaning or effects for the purposes of this Court's ruling as to whether there had been a "manifest breach of the domestic law" in terms of Article 6 § 1 (ibid., §§ 258–263).

196. As regards the second step of the test, the Court found in *Reczkowicz* that by virtue of the 2017 Amending Act, which had deprived the judiciary of the right to nominate and elect judicial members of the NCJ – a right afforded to it under the previous legislation and recognised by international standards – the legislative and the executive powers had achieved a decisive influence on the composition of the NCJ. The Act practically removed not only the previous representative system but also the safeguards of independence of the judiciary in that regard (ibid., § 274).

The Court went on to find that the breach of the domestic law that it had established, arising from non-compliance with the principle of the separation of powers and the independence of the judiciary, inherently tarnished the impugned appointment procedure since, as a consequence of that breach, the recommendation of candidates for judicial appointment to the Disciplinary Chamber – a condition *sine qua non* for appointment by the President of Poland – had been entrusted to the NCJ, a body that lacked sufficient guarantees of independence from the legislature and the executive. A procedure for appointing judges which disclosed an undue influence of the legislative and executive powers on the appointment of judges was *per se* incompatible with Article 6 § 1 of the Convention and as such, amounted to a fundamental irregularity adversely affecting the whole process and compromising the legitimacy of a court composed of judges so appointed (ibid., §§ 266–276).

197. As regards the third step of the test, the Court found that there was no procedure under Polish law whereby the applicant could challenge the alleged defects in the process of appointment of judges to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (ibid., §§ 278–279).

198. In conclusion, the Court established in *Reczkowicz* that there had been a manifest breach of the domestic law which had adversely affected the fundamental rules of procedure for the appointment of judges to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, since that appointment was effected upon a recommendation of the NCJ, established under the 2017 Amending Act, a body which no longer offered sufficient guarantees of independence from the legislative or executive powers. The irregularities in the appointment process compromised the legitimacy of the Disciplinary Chamber to the extent that, following an inherently deficient procedure for judicial appointments, it had lacked and continued to lack the attributes of a "tribunal" which could be considered "lawful" for the purposes of Article 6 § 1. The very essence of the right at issue had therefore been affected (ibid., § 280).

199. Having regard to its overall assessment under the three-step test, the Court held in *Reczkowicz* that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court was not a "tribunal established by law" and found a violation of Article 6 § 1 of the Convention in that regard (ibid., §§ 281–282).

[...]

202. To begin with, the Court notes that the *Reczkowicz* judgment became final on 22 November 2021 when the panel of the Grand Chamber took note of the Government's withdrawal of its request to refer that case to the Grand Chamber. The Government had the possibility of pursuing their arguments contesting the *Reczkowicz* findings before the panel of the Grand Chamber and eventually the latter in accordance with Article 43 of the Convention, but decided not to do so.

203. In any event, the Court reiterates that the *Reczkowicz* judgment did not call into question, as such, the judicial appointment system in Poland in which judges are appointed by the President of the Republic upon a recommendation of the NCJ. In that judgment the Court examined in depth the new model of electing judicial members of the NCJ and the characteristics of the NCJ as established under the 2017 Amending Act in the light of, *inter alia*, arguments of the parties and third-party interveners, as well as various rulings of the Supreme Court, the Constitutional Court and the CJEU. That examination led the Court in *Reczkowicz* to establish a manifest breach of the domestic law which adversely affected the fundamental rules of procedure for the appointment of judges to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, since the appointment had been effected upon a recommendation of the recomposed NCJ, a body which no longer offered sufficient guarantees of independence from the legislative or executive powers (*ibid.*, § 280). The Court observes that the same finding that the violation of the applicants' rights originated in the amendments to Polish legislation, which had deprived the Polish judiciary of the right to elect judicial members of the NCJ and enabled the executive and the legislature to interfere directly or indirectly in the judicial appointment procedure, was reached in the *Dolińska-Ficek and Ozimek* judgment (cited above) in respect of the judges appointed to the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs and in *Advance Pharma sp. z o.o.* judgment (cited above) in respect of the newly appointed judges of the Supreme Court's Civil Chamber, both judgments being final.

204. The Grand Chamber of the Court confirmed that the independence of the current NCJ was no longer guaranteed following the fundamental change in the manner of electing its judicial members, considered jointly with the early termination of the terms of office of the previous judicial members (see *Grzęda*, cited above, § 322).

205. Moreover, the Court refers to its considerations regarding judicial councils made in *Grzęda*, where it found that while there existed a widespread practice, endorsed by the Council of Europe, to put in place a judicial council as a body responsible for selecting judges, the Convention did not contain any explicit requirement to this effect. In the Court's view, whatever system was chosen by member States, they had to abide by their obligation to secure judicial independence. Consequently, where a judicial council was established, the Court considered that the State's authorities should be under an obligation to ensure its independence from the executive and legislative powers in order to, *inter alia*, safeguard the integrity of the judicial appointment process. The CJEU underlined the importance of this obligation in respect of the NCJ (see §§ 138 and 142–144 of the judgment of 19 November 2019 in *A.K. and Others*, C-585/18, C-624/18 and C-625/18; and §§ 125–131 of the judgment of 2 March 2021, *A.B. and Others*, C-824/18; see paragraphs 120–122 and 129 above), a conclusion fully endorsed by the Supreme Court in its judgment of 5 December 2019 (no. III PO 7/18) and the resolution of 23 January 2020 (see paragraphs 96–100 above) as well as the Supreme Administrative Court in its judgments of 6 May 2021 (see paragraph 95 above). The Court observed that States were free to adopt such a model as a means of ensuring judicial independence. What they could not do was instrumentalise it so as to undermine that independence (see *Grzęda*, cited above, § 307).

206. Lastly, the Court notes that the Constitutional Court found in its judgment of 10 March 2022 (no. K 7/21) that Article 6 § 1, first sentence, of the Convention in so far as, in the context of assessing whether the requirement of “tribunal established by law” had been met, (a) permitted the Court or national courts to disregard the provisions of the Constitution and statutes as well as the judgments of the Polish Constitutional Court, and (b) made it possible for [the Court] or national courts to independently create norms, by interpreting the Convention, pertaining to the procedure for appointing national court judges, was incompatible, *inter alia*, with Article 176

§ 2 (organisation and jurisdiction of courts are determined by statute), Article 179 (judges are appointed by the President upon recommendation of the NCJ) in conjunction with Article 187 § 1 (composition of the NCJ) in conjunction with Article 187 § 4 (organisation, activity and procedures of the NCJ are determined by statute) as well as Article 190 § 1 of the Constitution (binding force of the Constitutional Court's judgments). It further found that Article 6 § 1, first sentence, of the Convention in the same context was incompatible with Article 188 (1–2) (jurisdiction of the Constitutional Court) and Article 190 § 1 of the Constitution in so far as it authorised [the Court] or national courts to assess the conformity with the Constitution and the Convention of statutes concerning the organisation of the judicial system, the jurisdiction of courts, and the statute specifying the organisation, the scope of activity, working procedures, and the manner of electing members of the NCJ.

207. This judgment of the Constitutional Court was given by a bench including Judge M.M., in an apparent attempt to prevent the execution of the Court's judgments in *Broda and Bojara, Reczkowicz, Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.* (all cited above) under Article 46 of the Convention. In this connection, the Court notes that it held in *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (no. 4907/18, 7 May 2021, §§ 289–291) that there had been a violation of Article 6 § 1 as regards the applicant company's right to a “tribunal established by law” on account of the presence on the bench of the Constitutional Court of Judge M.M., whose election it found to have been vitiated by grave irregularities. In the light of the *Xero Flor* judgment, the presence of the judge mentioned above on the five-judge bench of the Constitutional Court which gave the judgment of 10 March 2022 (no. K 7/21) necessarily calls into question the validity and legitimacy of that judgment (see *Grzęda*, § 277; see also *Reczkowicz*, § 263 *in fine* and *Dolińska-Ficek and Ozimek*, § 319, all cited above).

208. Furthermore, the Court reiterates that in accordance with Article 32 of the Convention its jurisdiction “shall extend to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the Protocols thereto” and that “[i]n the event of dispute as to whether the Court has jurisdiction, the Court shall decide”. It is then the Court alone which is competent to decide on its jurisdiction to interpret and apply the Convention and its Protocols (see *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, no. 36378/02, § 293, ECHR 2005-III).

At this juncture, the Court also stresses that all Contracting Parties should abide by the rule of law standards and respect their obligations under international law, including those voluntarily undertaken when they ratified the Convention. The principle that States must abide by their international obligations has long been entrenched in international law; in particular, “a State cannot adduce as against another State its own Constitution with a view to evading obligations incumbent upon it under international law or treaties in force” (see *Grzęda*, cited above, § 340 and the reference to the Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice on Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, see paragraph 108 above). The Court emphasises that, under the Vienna Convention on the Law of Treaties, a State cannot invoke its domestic law, including the constitution, as justification for its failure to respect its international law commitments (see Article 27 of the Vienna Convention in paragraph 107 above; see also *Grzęda*, cited above, § 340).

209. In view of the foregoing, the Court considers that the Constitutional Court's judgment of 10 March 2022 cannot have any effect on the Court's final judgments in *Broda and Bojara, Reczkowicz, Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.* (all cited above), having regard to the principle of the binding force of its judgments under Article 46 § 1 of the Convention.

210. In sum and for the same reasons as in *Reczkowicz*, the Court concludes that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, which examined the applicant's case, was not

a “tribunal established by law”. In addition, the Court would note in passing – as this issue was not raised by the applicant (see paragraphs 130 and 158–169 above) – that there was no legal avenue under the domestic law through which he could appeal against his suspension to a judicial body satisfying the requirements of Article 6 § 1 of the Convention.

211. Accordingly, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention in that regard.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE RIGHT TO AN INDEPENDENT AND IMPARTIAL TRIBUNAL

[...]

214. The Court notes that in the present case the complaints concerning the “tribunal established by law” and “independence and impartiality” requirements stem from the same underlying problem of an inherently deficient procedure for judicial appointments to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court. As the Court found in *Reczkowicz* and the present case, the irregularities in question were of such gravity that they undermined the very essence of the right to have the case examined by a tribunal established by law (see *Reczkowicz*, cited above, §§ 280–281, and paragraph 210 above).

215. Having made that finding, the Court concludes that the remaining question as to whether the same irregularities have also compromised the independence and impartiality of the same court has already been answered in the affirmative and does not require further examination (see also *Advance Pharma sp. z o.o.*, cited above, § 353).

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

216. The applicant complained that his right to respect for his private life had been violated on account of the Disciplinary Chamber’s decision of 4 February 2020 suspending him from his judicial duties.

[...]

(d) The Court’s assessment

(i) General principles

227. The general principles regarding the applicability of Article 8 to employment-related disputes were summarised by the Court in *Denisov* (cited above, §§ 115–117) as follows:

“115. The Court concludes from the above case-law that employment-related disputes are not *per se* excluded from the scope of “private life” within the meaning of Article 8 of the Convention. There are some typical aspects of private life which may be affected in such disputes by dismissal, demotion, non-admission to a profession or other similarly unfavourable measures. These aspects include (i) the applicant’s “inner circle”, (ii) the applicant’s opportunity to establish and develop relationships with others, and (iii) the applicant’s social and professional reputation. There are two ways in which a private-life issue would usually arise in such a dispute: either because of the underlying reasons for the impugned measure (in that event the Court employs the reason-based approach) or – in certain cases – because of the consequences for private life (in that event the Court employs the consequence-based approach).

116. If the consequence-based approach is at stake, the threshold of severity with respect to all the above-mentioned aspects assumes crucial importance. It is for the applicant to show convincingly that the threshold was attained in his or her case. The applicant has to present

evidence substantiating consequences of the impugned measure. The Court will only accept that Article 8 is applicable where these consequences are very serious and affect his or her private life to a very significant degree.

117. The Court has established criteria for assessing the severity or seriousness of alleged violations in different regulatory contexts. An applicant's suffering is to be assessed by comparing his or her life before and after the measure in question. The Court further considers that in determining the seriousness of the consequences in employment-related cases it is appropriate to assess the subjective perceptions claimed by the applicant against the background of the objective circumstances existing in the particular case. This analysis would have to cover both the material and the non-material impact of the alleged measure. However, it remains for the applicant to define and substantiate the nature and extent of his or her suffering, which should have a causal connection with the impugned measure. Having regard to the rule of exhaustion of domestic remedies, the essential elements of such allegations must be sufficiently raised before the domestic authorities dealing with the matter."

(ii) Application of the general principles to the present case

228. In the present case, the applicant's suspension was based on reasons related to the issuance of the order of 20 November 2019. In its decision of 4 February 2020 the Disciplinary Chamber found that, in issuing the impugned order contrary to the law, the applicant had undermined the authority of the court and the essential interests of the service (see paragraph 41 above). The reasons underpinning the applicant's suspension were linked to the performance of his professional duties and had no connection to his private life. It is therefore the consequence-based approach which may bring the issue under Article 8.

229. The Court will first analyse the consequences of the applicant's suspension for his social and professional reputation.

230. In the Government's contention, the applicant could not rely on Article 8 to complain about the loss of his reputation which, in their view, stemmed from his own actions. They pointed, in particular, to the applicant's statements to the media on the subject of termination of his secondment which had led to the disciplinary charge of violating section 89(1) of the 2001 Act (see paragraph 218 above). The applicant claimed that his actions, which the Disciplinary Chamber had considered as grounds for suspension, did not constitute any form of misconduct. As regards the alleged breach of section 89(1) of the 2001 Act, the applicant argued that his action constituted an exercise of his freedom of expression (see paragraph 225 above).

231. The Court notes that the applicant contested the very existence of any misconduct on his part. Considering all the relevant circumstances, it finds that the alleged misconduct on his part is indeed not evident. It cannot therefore apply the *Gillberg* exclusionary principle (see *Gillberg v. Sweden* [GC], no. 41723/06, § 98, 3 April 2012, and *Denisov*, cited above, §§ 98 and 121), according to which in cases where the negative effects complained of are limited to the consequences of the unlawful conduct which were foreseeable by the applicant, Article 8 cannot be relied upon to allege that such negative effects encroach upon private life. Furthermore, the Disciplinary Chamber's decision on the applicant's suspension of 4 February 2020 did not refer to the disciplinary charge of violating section 89(1) of the 2001 Act as justification for that measure. Consequently, the Government cannot rely on this circumstance to claim that Article 8 was inapplicable to the present case.

232. As noted above, the applicant's suspension was based on the alleged shortcomings related to the issuing of his order of 20 November 2019 (see paragraph 42 above). The Disciplinary Chamber found in its decision of 4 February 2020 that the applicant had breached

several provisions of the Code of Civil Procedure by issuing his order without a legal basis and violated various provisions of the Constitution, in particular those regarding the President's prerogative to appoint judges (see paragraph 50 above). It went on to state that the applicant's action had undermined the important interests of the service and the authority of the court. The Disciplinary Chamber further observed that the applicant had given an exceptionally bad example to other judges and that his action could threaten to cause chaos in the judicial system (see paragraph 51 above). It also considered that the applicant's actions fell foul of the rules of professional ethics (see paragraphs 44 and 46 above).

233. In the Court's view, those statements, couched in virulent terms, concerned the applicant's performance as a judge and expressed a clearly negative opinion as to his judicial competence, professionalism and integrity. The criticism expressed with regard to the applicant undoubtedly related to the core of his judicial integrity and his professional reputation and resulted in the latter being adversely affected (see *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, no. 21722/11, § 166 *in fine*, ECHR 2013, which concerned dismissal from the post of judge of the Supreme Court for a "breach of oath"; compare and contrast *Denisov*, cited above, § 126, which concerned dismissal from the position of president of the Court of Appeal based on the unsatisfactory performance of administrative tasks; also compare and contrast *Camelia Bogdan*, cited above, § 90, where a judge was suspended for some nine months in connection with a disciplinary offence, but there were no arguments that the measure attained the requisite degree of severity). A further consequence of the Disciplinary Chamber's findings is that in the eyes of at least some members of society, the applicant could be perceived as being unworthy of performing a judicial function (compare and contrast, *Xhoxhaj v. Albania*, no. 15227/19, § 363 *in fine*, 9 February 2021).

234. Another relevant factor is the fact that the disciplinary officer alleged that the issuing of the order of 20 November 2019 had amounted to a criminal offence of abuse of power, which, in the Court's view, likewise called into question the core of the applicant's judicial integrity and, as such, was evidently capable of adversely affecting his professional reputation in the eyes of the general public. It notes that the Disciplinary Chamber in its first-instance decision found this allegation unsubstantiated, whilst it did not address this issue in its second-instance decision. It further transpires from the Disciplinary Chamber's decision on lifting the applicant's suspension, given on 23 May 2022, that the State Prosecutor's Office still carried out the investigation in that case, but apparently without noticeable progress (see paragraph 77 above).

235. As to the consequences of the applicant's suspension for his "inner circle", he contended that the 40% reduction of his salary during the relevant period had had important financial repercussions for him (see paragraph 223 above). Even assuming that the reduction in the applicant's remuneration did not seriously affect the "inner circle" of his private life, the Court finds that the impugned suspension deprived him of the opportunity to continue his judicial work and to live in the professional environment where he could pursue his goals of professional and personal development during the relevant period (see, *Gumenyuk and Others*, cited above, § 88). These effects for the applicant's private life have not yet been fully put right since, according to the information submitted by the applicant, following the lifting of his suspension, the President of the Olsztyn District Court decided that he should use up his unspent annual leave until 19 July 2022 and subsequently transferred the applicant, against his will, from the Civil to the Family and Juvenile Division of his court (see paragraph 79 above).

236. The consequences of the applicant's suspension were indisputably significant, given that he was prevented from exercising his judicial duties, constituting his fundamental professional role, from 4 February 2020 to 23 May 2022, i.e. for 2 years, 3 months and 18 days, which must be considered a substantial period (compare and contrast the period of some nine months of suspension

of a judge in connection with a disciplinary offence in *Camelia Bogdan*, cited above, § 86). This appears to have been acknowledged by the Disciplinary Chamber itself in its resolution of 23 May 2022, lifting the impugned measure and holding that his suspension for that period – given the temporary nature of that measure – could be regarded as unduly interfering with the principle of irremovability of a judge enshrined in the Polish Constitution (see paragraph 78 above).

237. Having regard to the nature and the duration of the various negative effects stemming from the applicant’s suspension, the Court considers that the impugned measure affected his private life to a very significant degree, falling therefore within the scope of Article 8 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Gumenyuk and Others*, cited above, §§ 88–89). The Government’s objection is therefore dismissed.

[...]

B. Merits

[...]

4. The Court’s assessment

259. As established above, the applicant’s suspension from exercising judicial duties affected his private life to a very significant degree (see paragraph 237 above). The impugned measure therefore constituted an interference with the applicant’s right to respect for his private life (see, *mutatis mutandis*, *Gumenyuk and Others*, cited above, § 93).

260. Such interference will be in breach of Article 8 of the Convention unless it can be justified under paragraph 2 of Article 8 as being “in accordance with the law”, pursuing one or more of the legitimate aims listed therein, and being “necessary in a democratic society” in order to achieve the aim or aims concerned.

(a) “In accordance with the law”

(i) *General principles concerning the lawfulness of interference*

261. The expression “in accordance with the law” requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law. It states the obligation to conform to the substantive and procedural rules thereof (see *Gumenyuk and Others*, cited above, § 95).

262. Secondly, it refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him or her, and be compatible with the rule of law (see, among other authorities, *Kopp v. Switzerland*, 25 March 1998, § 55, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II). The phrase thus implies, *inter alia*, that domestic law must be sufficiently foreseeable in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which, and the conditions on which, the authorities are entitled to resort to measures affecting their rights under the Convention (see *Fernández Martínez v. Spain* [GC], no. 56030/07, § 117, ECHR 2014 (extracts) with further references, and *De Tommaso v. Italy* [GC], no. 43395/09, §§ 106–109, 23 February 2017).

263. The interference with the right to respect for one’s private and family life must therefore be based on a “law” that guarantees proper safeguards against arbitrariness. There must be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without abuse of powers. The requirements of Article 8 with regard to safeguards will depend, to some degree at least, on the nature and extent of the interference in question (see *Solska and Rybicka v. Poland*, nos. 30491/17 and 31083/17, § 113, 20 September 2018, with further references).

264. The Court reiterates that it is primarily for the national authorities, in particular the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation. Unless the interpretation is arbitrary or manifestly unreasonable, the Court’s role is confined to ascertaining whether the effects of that interpretation are compatible with the Convention (see, among many others, *Molla Sali v. Greece* [GC], no. 20452/14, § 149, 19 December 2018, and *Grzęda*, cited above, § 259).

(ii) *Application of the general principles to the present case*

(α) Compliance with domestic law and the rule of law

265. In terms of statute law, the Court observes that the decision on the applicant’s suspension was based on sections 130 and 131 of the 2001 Act taken in conjunction with section 107(1) of the 2001 Act. However, even though the interference complained of had the basis in a statutory law, the question arises whether it was lawful for the purposes of the Convention, notably whether the relevant legal framework was foreseeable in its application and compatible with the rule of law (see *Gumenyuk and Others*, cited above, § 97).

266. The Court notes that, in accordance with Article 180 § 2 of the Polish Constitution, suspension of a judge from office can only result from a court judgment (see paragraph 84 above). It has already found in *Reczkowicz* that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court failed to satisfy the requirements of a “independent and impartial tribunal established by law” prescribed in Article 6 § 1 of the Convention. It is also to be reiterated that, in that context, the Court has held that the irregularities in the appointment process compromised the legitimacy of the Disciplinary Chamber to the extent that, following an inherently deficient procedure for judicial appointments, it did lack and continues to lack the attributes of a “tribunal” which is “lawful” (see *Reczkowicz*, cited above, § 280).

267. The Court further notes that the CJEU’s judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* (C-791/19, EU:C:2021:596) held that Poland had failed to fulfil its obligations under Article 19(1) TEU by, in particular, “failing to guarantee the independence and impartiality of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court” (see paragraph 126 above). Furthermore, the Supreme Court in its interpretative resolution of 23 January 2020 found that the Disciplinary Chamber had “structurally fail[ed] to fulfil the criteria of an independent court within the meaning of Article 47 of the Charter and Article 45 § 1 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 6 § 1 [of the Convention]” (see paragraphs 99–100 above).

268. In view of the foregoing and having regard to its above considerations under Article 6 § 1 (see paragraphs 193–211 above), the Court finds that the decision suspending the applicant was given by a body which cannot be considered a “court” for the purposes of the Convention, despite the explicit requirement under Article 180 § 2 of the Polish Constitution that a decision suspending a judge from office must emanate from a court ruling.

269. The impugned interference thus cannot be regarded as lawful in terms of Article 8 of the Convention as not being based on a “law” that afforded the applicant proper safeguards against arbitrariness (see paragraph 263 above). This conclusion in itself would be sufficient for the Court to establish that the interference with the applicant’s right to respect for his private life was not “in accordance with the law” within the meaning of Article 8 of the Convention.

270. Nevertheless, the Court finds it appropriate to examine the complaint further and establish whether the “quality of law” requirements were met.

(β) Compliance with “quality of law” requirements

271. The Court notes that the deputy disciplinary officer alleged that the applicant had committed the disciplinary offence of compromising the dignity of judicial office, as provided for

in section 107(1) of the 2001 Act, by issuing the order of 20 November 2019 in excess of his powers and without a legal basis. It observes that the above-mentioned provision refers to two separate types of professional misconduct, first, an obvious and gross violation of the law and, second, an act compromising the dignity of judicial office. The Disciplinary Chamber, in its first-instance decision of 23 December 2019, held that the giving of an unfounded judicial decision could not have been characterised, in the light of the existing case-law, as the disciplinary offence of compromising the dignity of judicial office (see paragraph 29 above). Nonetheless, the Disciplinary Chamber in its decision of 4 February 2020 suspended the applicant, having characterised his conduct both as an obvious and gross violation of the law and as compromising the dignity of judicial office (see paragraph 41 *in fine* above).

272. The Court finds this approach problematic in two respects. Firstly, because the Disciplinary Chamber's decision of 4 February 2020 characterised the issuing of the impugned order as the disciplinary offence of compromising the dignity of judicial office, without at all addressing the pertinent point made in the first-instance decision of 23 December 2019 that there had been no grounds for such a proposition in the light of the existing case-law. Secondly, despite the fact that the disciplinary charge against the applicant concerned solely the compromising of the dignity of judicial office in connection with the issuance of the impugned order, the Disciplinary Chamber's decision of 4 February 2020 characterised it also as an "obvious and gross violation of the law", which is a separate type of professional misconduct. The Court finds that in doing so, the Disciplinary Chamber ruled beyond the scope of the disciplinary charge that had been brought against the applicant.

273. The Court will also analyse whether it was foreseeable for the applicant that the Disciplinary Chamber would characterise his judicial order of 20 November 2019 as amounting to an "obvious and gross violation of the law" within the meaning of section 107(1) of the 2001 Act. In the applicant's contention, by making the impugned order he had intended to verify the nomination process of candidates to the new NCJ and the legality of the appointment of the first-instance judge, having regard to the CJEU's preliminary ruling of 19 November 2019 in the case of *A.K. and Others*. He claimed that his decision had been aimed at safeguarding the right to an independent and impartial tribunal established by law and could not be regarded as a violation of the law. The Government argued that the measure at issue was lawful since the 2001 Act permitted the suspension of a judge where there was a reasonable suspicion that he had committed a disciplinary offence.

274. The Court has recognised that in certain areas it may be difficult to frame laws with high precision and that a certain degree of flexibility may even be desirable to enable the national courts to develop the law in the light of their assessment of what measures are necessary in the particular circumstances of each case. These qualifications, imposing limits on the requirement of precision of statutes, are particularly relevant to the area of disciplinary law (see *Oleksandr Volkov*, cited above, §§ 175–176). At the same time, the existence of specific and consistent interpretational practice concerning the legal provision in issue constitutes a factor leading to the conclusion that the provision was foreseeable as to its effects (*ibid.*, § 179).

275. The Court notes that the Disciplinary Chamber stated in its first-instance decision that the giving of an unjustified or erroneous judicial decision could possibly be considered as professional misconduct resulting in liability for an obvious and gross violation of the law under section 107(1) of the 2001 Act (see paragraph 30 above). As noted above, the Disciplinary Chamber's second-instance decision of 4 February 2020 characterised the issuance of the applicant's order of 20 November 2019 also as an "obvious and gross violation of the law", without however referring to any of the earlier domestic case-law on the interpretation of this concept, a fact which the Court finds striking and indicative of the lack of foreseeability

(see paragraph 41 *in fine* above; see also paragraph 128 above regarding the findings of the CJEU's judgment in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*).

276. In the Court's view, the imposition of disciplinary liability in connection with the giving of a judicial decision must be seen as an exceptional measure and be subject to restrictive interpretation, having regard to the principle of judicial independence (see, *mutatis mutandis*, *Oleksandr Volkov*, cited above, § 180; see also paragraphs 137 and 138 of the CJEU's judgment in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, paragraph 128 above). It further refers to the recommendation made by the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States that the interpretation of the law by judges should not give rise to civil or disciplinary liability, except in cases of malice and gross negligence (see paragraph 109 above; similar view was expressed by the CCJE, see paragraphs 114–115 above).

277. Moreover, the Court has discerned a common thread running through the institutional requirements of Article 6 § 1, that is, of “independence”, “impartiality” and “tribunal established by law”, in that they are guided by the aim of upholding the fundamental principles of the rule of law and the separation of powers (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, § 231 and *Reczkowicz*, § 260, both cited above). It has further noted that the need to maintain public confidence in the judiciary and to safeguard its independence *vis-à-vis* the other powers underlay each of those requirements (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cited above, § 233). Analysed in this context, there is no indication that the applicant's order of 20 November 2019 was motivated by any reason other than the need to assess compliance with the above-mentioned institutional requirements of Article 6 § 1 of the Convention. Furthermore, the Court considers that the applicant's action did not amount to malice or gross negligence (see also paragraph 327 below).

278. The Court also refers to important findings made by the CJEU in its judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* (C-791/19, EU:C:2021:596), in which it held that Poland had failed to fulfil its obligations under Article 19(1) TEU by, *inter alia*, “allowing the content of judicial decisions to be classified as a disciplinary offence involving judges of the ordinary courts, referring to section 107(1) of the 2001 Act” (see paragraphs 126 and 128 above). The CJEU noted that the Supreme Court's case-law, which had developed over many years with regard to the constituent elements of the concept of “obvious and gross violations of the law” for the purposes of section 107(1) of the 2001 Act, had adopted a particularly restrictive interpretation in relation to that concept, displaying a clear concern to preserve judicial independence (see paragraph 143 of that judgment). The CJEU referred to the Disciplinary Chamber's decision of 4 February 2020 in the applicant's case. It observed that it was apparent from that decision that a judge could, in principle, be accused of a disciplinary offence on the basis of section 107(1) of the 2001 Act for having ordered the *Sejm*, allegedly in obvious and gross violation of the law, to produce documents relating to the process for electing members of the NCJ in its new composition (see paragraph 151 of that judgment). It found that such a broad interpretation of section 107(1) of the 2001 Act was a departure from the particularly restrictive interpretation of that provision adopted by the Supreme Court in the past (see paragraph 152 of that judgment). The Court attaches significant weight to those findings of the CJEU.

279. The Court further considers that the requisite procedural safeguards were not put in place to prevent arbitrary application of the relevant substantive law. As stated above, the decision on the applicant's suspension in connection with the disciplinary charges against him was taken by the Disciplinary Chamber, which failed to meet the requirements of an “independent and impartial tribunal established by law” (see paragraphs 210 and 214–215 above).

280. Having regard to the foregoing, the Court concludes that the interpretation and application of section 107(1) of the 2001 Act by the Disciplinary Chamber in its decision of 4 February 2020

was manifestly unreasonable and thus the applicant could not foresee that the issuance of his order could lead to his suspension. That being so, the Court finds that the condition of foreseeability was not satisfied and that, consequently, the interference at issue was not “in accordance with the law”.

(iii) *Conclusion*

281. In view of its conclusion that the interference in the present case was not lawful, the Court is dispensed from having to examine whether it pursued any of the legitimate aims referred to in Article 8 § 2 and was necessary in a democratic society.

282. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention on the basis that the interference at issue was not “in accordance with the law”.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 18 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 8

283. The applicant alleged that the interference with his right to respect for his private life resulting from his suspension had not furthered any legitimate interests, but had been aimed at sanctioning him and dissuading him from verifying the lawfulness of the appointment of judges who had been nominated in a politicised procedure.

[...]

B. Merits

[...]

4. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

306. In a similar way to Article 14, Article 18 of the Convention has no independent existence; it can only be applied in conjunction with an Article of the Convention or the Protocols thereto which sets out or qualifies the rights and freedoms that the High Contracting Parties have undertaken to secure to those under their jurisdiction. This rule derives both from its wording, which complements that of clauses such as the second sentence of Article 5 § 1 and the second paragraphs of Articles 8 to 11, which permit restrictions to those rights and freedoms, and from its place in the Convention at the end of Section I, which contains the Articles that define and qualify those rights and freedoms (see *Merabishvili v. Georgia* [GC], no. 72508/13, § 287, 28 November 2017, with further references; *Navalnyy v. Russia* [GC], nos. 29580/12 and 4 others, § 164, 15 November 2018; and *Selahatti Demirtaş v. Turkey (no. 2)* [GC], no. 14305/17, § 421, 22 December 2020).

307. Article 18 does not, however, serve merely to clarify the scope of those restriction clauses. It also expressly prohibits the High Contracting Parties from restricting the rights and freedoms enshrined in the Convention for purposes not prescribed by the Convention itself, and to this extent it is autonomous. Therefore, as is also the position in regard to Article 14, there can be a breach of Article 18 even if there is no breach of the Article in conjunction with which it applies (see *Merabishvili*, cited above, § 288, with further references).

308. It further follows from the terms of Article 18 that a breach can only arise if the right or freedom in issue is subject to restrictions permitted under the Convention (*ibid.*, § 290).

309. The mere fact that a restriction of a Convention right or freedom does not meet all the requirements of the clause that permits it does not necessarily raise an issue under Article 18.

Separate examination of a complaint under that Article is only warranted if the claim that a restriction has been applied for a purpose not prescribed by the Convention appears to be a fundamental aspect of the case (*ibid.*, § 291, with further references; see also *Navalnyy*, § 164, and *Selahattin Demirtaş*, § 421, both cited above).

310. A right or freedom is sometimes restricted solely for a purpose which is not prescribed by the Convention. But it is equally possible that a restriction is applied both for an ulterior purpose and a purpose prescribed by the Convention; in other words, that it pursues a plurality of purposes (see *Merabishvili*, cited above, § 292). In setting out the general principles of interpretation of Article 18 in the above-mentioned *Merabishvili* judgment, the Court addressed situations where the contested restrictions pursued a plurality of purposes and adapted its approach by introducing a determination of whether the ulterior purpose, as opposed to the Convention-compliant one, was predominant. Whilst the following principles are formulated with a view to situations of plurality of purposes, they also provide guidance for situations where no legitimate aim or purpose has been shown (see *Navalnyy*, cited above, § 165).

311. The overview of the case-law set out in paragraph 301 of the *Merabishvili* judgment shows that although the legitimate aims and grounds set out in the restriction clauses in the Convention are exhaustive, they are also broadly defined and have been interpreted with a degree of flexibility. The real focus of the Court's scrutiny has been more on the ensuing and closely connected issue: whether the restriction is necessary or justified, that is to say, based on relevant and sufficient reasons and proportionate to the pursuit of the aims or grounds for which it is authorised. Those aims and grounds are the benchmarks against which necessity or justification is measured (see *Merabishvili*, cited above, § 302).

312. That manner of proceeding should guide the Court in its approach to the interpretation and application of Article 18 of the Convention in relation to situations in which a restriction pursues more than one purpose. Some of those purposes may be capable of being brought within the relevant restriction clause, while others cannot be. In such situations, the mere presence of a purpose which does not fall within the relevant restriction clause cannot, of itself, give rise to a breach of Article 18. There is a considerable difference between cases in which the prescribed purpose was the one that truly actuated the authorities, even though they might also have wanted to gain some other advantage, and cases in which the prescribed purpose, while present, was in reality simply a pretext to enable the authorities to attain an extraneous purpose, which was in fact the overriding focus of their efforts. To hold that the presence of any other purpose in itself contravenes Article 18 would not do justice to that fundamental difference, and would be inconsistent with the object and purpose of Article 18, which is to prohibit the misuse of power. Indeed, it could mean that each time the Court excludes an aim or a ground pleaded by the Government under a substantive provision of the Convention, it must find a breach of Article 18, because the Government's pleadings would be proof that the authorities were pursuing not only the purpose that the Court has accepted as legitimate, but also another one (*ibid.*, § 303).

313. For the same reason, a finding that the restriction pursues a purpose prescribed by the Convention does not necessarily rule out a breach of Article 18 either. Indeed, to hold otherwise would strip that provision of its autonomous character (*ibid.*, § 304).

314. The Court is therefore of the view that a restriction can be compatible with the substantive Convention provision which authorises it because it pursues an aim that is permissible under that provision, but that it could still infringe Article 18 if it was chiefly intended for another purpose that is not prescribed by the Convention; in other words, if that other purpose was predominant. Conversely, if the prescribed purpose was the main one, the restriction does not run counter to Article 18 even if it also pursues another purpose (*ibid.*, § 305).

315. The question of which purpose is predominant in a given case depends on all the circumstances. In assessing that point, the Court will have regard to the nature and degree of reprehensibility of the alleged ulterior purpose, and bear in mind that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society governed by the rule of law (*ibid.*, § 307).

316. As to the burden of proof in this context, the Court finds that it can and should adhere to its usual approach to proof rather than to special rules (*ibid.*, § 310, with further references). The first aspect of that approach is that, as a general rule, the burden of proof is not borne by one party or the other, because the Court examines all material before it irrespective of its origin, and because it can, if necessary, obtain material of its own motion. Secondly, the standard of proof before the Court is that of “beyond reasonable doubt”. In accordance with its case-law, such proof can follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or similar unrebutted presumptions of fact. Furthermore, the level of persuasion required to reach a conclusion is intrinsically linked to the specificity of the facts, the nature of the allegation made, and the Convention right at stake. Thirdly, the Court is free to assess not only the admissibility and relevance but also the probative value of each item of evidence before it. In this context, circumstantial evidence means information about the primary facts, or contextual facts or sequences of events which can form the basis for inferences about the primary facts. Reports or statements by international observers, non-governmental organisations or the media, or the decisions of other national or international courts, are often taken into account in order to, in particular, shed light on the facts, or to corroborate findings made by the Court (*ibid.*, §§ 311–317, with further references).

(b) Application of the general principles to the present case

317. The Court observes that the applicant’s contention in the context of his complaint under Article 18 of the Convention is that his suspension pursued the ulterior purpose of sanctioning him and dissuading him from verifying the lawfulness of the appointment of judges who had been nominated in a politicised procedure. The Court regards this as a fundamental aspect of the case, the essence of which has not been addressed in its above assessment of the complaint under Article 8 of the Convention. It will therefore examine it separately (see *Merabishvili*, § 291; *Navalnyy*, § 164; and *Selahattin Demirtaş*, § 401, all cited above).

318. In its assessment under Article 8 of the Convention the Court has found it unnecessary to examine whether the interference at issue pursued any of the legitimate aims referred to in the second paragraph of this provision (see paragraph 281 above). In this regard, the applicant contended that his suspension did not correspond to any of the aims listed in the second paragraph of Article 8 (see paragraph 247 above). The Government, on the other hand, maintained that the impugned interference pursued two legitimate aims: the protection of the rights of others (i.e. the parties to the court proceedings) and protection of the proper functioning of the judicial system. They referred to the Disciplinary Chamber’s findings that the applicant’s actions had undermined the authority of the judiciary, obstructed the proper administration of justice and infringed the rights of the parties to the proceedings (see paragraphs 42 and 50 above).

319. The Court notes that the second paragraph of Article 8 does not refer expressly to the “protection of the proper functioning of the judicial system” or any similar concept, in contrast to Article 10 § 2 which lists “maintaining the authority and impartiality of the judiciary” as one of the legitimate aims.

320. On the other hand, the protection of the rights and freedoms of others is one of the aims set out in Article 8 § 2. Therefore, the Government can, in principle, rely upon this aim to claim

that an interference with the rights guaranteed by Article 8 was permitted. In the circumstances of the present case, the Court is prepared to assume for the purposes of its examination that the applicant's suspension pursued the legitimate aim invoked by the Government.

321. From the point of view of Article 18 of the Convention, the Court will thus examine whether the decision to suspend the applicant also pursued an ulterior purpose, and, if that is the case, whether that ulterior purpose was the predominant purpose of the restriction of the applicant's right to respect for his private life (see *Merabishvili*, cited above, § 318, and *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, no. 40072/13, § 204, 19 October 2021).

322. As regards the alleged ulterior purpose pursued by the authorities, the Court would observe the following, having regard to the parties' submissions summarised above. At the outset the Court would refer to the general context concerning the reorganisation of the judiciary in Poland. It noted in *Grzęda* (cited above) that the whole sequence of events in Poland vividly demonstrated that successive judicial reforms had been aimed at weakening judicial independence, starting with the grave irregularities in the election of judges of the Constitutional Court in December 2015, then, in particular, the remodelling of the NCJ and the setting-up of new chambers in the Supreme Court, while extending the Minister of Justice's control over the courts and increasing his role in matters of judicial discipline (*ibid.*, § 348). The Grand Chamber in *Grzęda* went on to observe that as a result of the successive reforms, the judiciary – an autonomous branch of State power – was exposed to interference by the executive and legislative powers and thus substantially weakened (*ibid.*).

323. Furthermore, the Court has already found that the main objective of the 2017 Amending Act was for the legislative and the executive powers to achieve a decisive influence over the composition of the NCJ which, in turn, enabled those powers to interfere directly or indirectly in the judicial appointment procedure (see *Reczkowicz*, § 274; *Advance Pharma sp. z o.o.*, § 344; and *Grzęda*, § 322, all cited above).

324. In so far as the applicant's individual situation was concerned, the Court notes that his suspension was the culmination of a series of measures taken by the authorities following the issuance of his order of 20 November 2019. First, in reaction to the impugned order, the Minister of Justice terminated the applicant's secondment to the Olsztyn Regional Court on 25 November 2019. The Minister stated at a press conference, *inter alia*, that the applicant's order amounted to "anarchisation of the Polish judiciary and overstepping the judges' powers" (see paragraph 13 above). In the Ministry of Justice's press release it was stated that the applicant had unjustifiably challenged the status of another judge appointed by the President of the Republic (see paragraph 14 above).

325. Second, on 28 November 2019 the deputy disciplinary officer opened disciplinary proceedings against the applicant and charged him, *inter alia*, with compromising the dignity of judicial office under section 107(1) of the 2001 Act in relation to the order of 20 November 2019. He alleged that in issuing his order without a legal basis the applicant had abused his power, assuming competence to assess the lawfulness of the election of the NCJ's judicial members and of the exercise by the President of the Republic of his prerogative to appoint judges. The deputy disciplinary officer further alleged that the applicant's order amounted to the criminal offence of abuse of power under Article 231 § 1 of the Criminal Code (see paragraph 17 above).

326. Third, on 29 November 2019 the President of the Olsztyn District Court, Judge M.N., ordered a one-month immediate interruption in the exercise of the applicant's judicial duties in connection with the disciplinary charges against him (see paragraph 21 above). The Court notes that all of the above-mentioned measures were taken by the Minister of Justice or by persons appointed by him to their posts of disciplinary officer or court president (Judge M.N.). The Court observes, in passing, that Judge M.N. was elected to the new NCJ on 6 March 2018.

327. Next, the Court will assess the Disciplinary Chamber’s decision of 4 February 2020 ordering the applicant’s suspension, which, as already held above, was given by a body lacking the attributes of an “independent and impartial tribunal established by law” (see paragraphs 210 and 214–215 above).

As regards the impugned decision itself, the Court notes that the principal ground for the applicant’s suspension was the disciplinary charge relating to the issuance of the order of 20 November 2019. The Disciplinary Chamber characterised the issuance of that order as both “compromising the dignity of judicial office” and an “obvious and gross violation of the law”, as referred to in section 107(1) of the 2001 Act. At this juncture, the Court reiterates that it has already established that the interpretation and application of this provision in the Disciplinary Chamber’s decision of 4 February 2020 was manifestly unreasonable and failed to meet the condition of foreseeability (see paragraph 280 above). It has also pointed out that the interpretation of the law by judges should not give rise to civil or disciplinary liability, except in cases of malice and gross negligence (see paragraph 276 above). The Court cannot discern either in the applicant’s order of 20 November 2019.

328. Moreover, the Court notes that the Disciplinary Chamber’s decision chiefly focused on demonstrating that the applicant, in seeking to examine the status of judicial members of the new NCJ and of the judges appointed with the participation of the latter, had acted in manifest breach of the provisions of the civil procedure and the Constitution (see paragraphs 42–43 and 50 above). The Court observes that at the time when the Disciplinary Chamber gave its decision, questions concerning those issues were at the centre of public debate, in particular following the CJEU’s preliminary ruling of 19 November 2019 in *A.K. and Others*, the Supreme Court’s judgment of 5 December 2019 (no. III PO 7/18) given following the latter ruling, and the Supreme Court’s interpretative resolution of 23 January 2020 (see paragraphs 96–100 and 120–122 above). Those rulings made fundamental findings as to the lack of independence of the new NCJ and the status of judges appointed upon its recommendations (see paragraphs 96–100 and 120–122 above). In the Court’s view, the Disciplinary Chamber either sought to disregard the importance of those rulings or chose not to address them at all, and this was the case, in particular, in relation to the Supreme Court’s interpretative resolution of 23 January 2020. Instead, the Disciplinary Chamber focused on the finality of the decision by the President of the Republic to appoint judges, while the applicant intended to look into the question of the independence and impartiality of a judge appointed upon the recommendation of the recomposed NCJ (see paragraphs 43–45 and 50–51 above). He did so following the CJEU’s preliminary ruling of 19 November 2019 and in the implementation thereof (see comments to this effect by the Commissioner for Human Rights in paragraph 80 above).

329. On the basis of the above, the Court considers that the authorities, including the Disciplinary Chamber, were determined to demonstrate that to challenge the status of judges appointed with the participation of the recomposed NCJ would expose any judges so doing to sanctions. This intention of the authorities is corroborated by the adoption by the *Sejm* on 20 December 2019 of the 2019 Amending Act, which entered into force on 14 February 2020. The Court notes that the adoption of this Act coincided with the proceedings in the applicant’s case (see paragraph 90 above). The 2019 Amending Act has introduced new disciplinary offences for judges, including for “actions that question the existence of the official relationship of a judge, the effectiveness of his or her appointment or the legitimacy of the constitutional organ of the Republic of Poland” (new subsection 3 in section 107 of the 2001 Act; see paragraph 91 above). It further prohibited an ordinary court from assessing the legality of the appointment of a judge or the entitlement arising from that appointment to perform tasks in the administration of justice (new section 42a(2) of the 2001 Act).

330. In that context, the Court finds it important to have regard to developments following the applicant’s suspension. It observes that in the joint opinion of the Venice Commission and

the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe those bodies concluded in relation to the relevant provisions of the 2019 Amending Act that “these provisions, taken together, significantly curtail[ed] the possibility to examine the question of institutional independence of Polish courts by those courts themselves.” Furthermore, the opinion stated that “the above provisions, taken together, aim at nullifying the effects of the CJEU ruling [of 19 November 2019]” (see paragraph 113 above).

331. It should also be noted that in March 2021 the European Commission commenced infringement proceedings in respect of the 2019 Amending Act, considering that the law undermined the independence of Polish judges and was incompatible with the primacy of EU law. The Commission also decided to ask the CJEU to order interim measures until it had given a judgment in the case. On 14 July 2021 the Vice-President of the CJEU issued an interim order in the case (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Poland was required to suspend, *inter alia*, the application of subsections 2 and 3 of section 107(1) of the 2001 Act, as amended by the 2019 Amending Act, which allowed the disciplinary liability of judges to be engaged for having examined compliance with the requirements of independence and impartiality of a tribunal previously established by law, within the meaning of Article 19(1) TEU in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Poland was also required to suspend, *inter alia*, the application of section 42a(1) and (2) of the 2001 Act, as amended by the 2019 Amending Act, in so far as they prohibited national courts from verifying compliance with the requirements of the European Union relating to an independent and impartial tribunal previously established by law, within the meaning of Article 19(1) TEU in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights.

332. A similar intention of the authorities can be discerned from the Constitutional Court’s judgment of 20 April 2020 (no. U 2/20), which excluded the possibility that the courts could review a judge’s right to adjudicate solely on the basis of the fact of his or her appointment by the President of the Republic on a motion of the recomposed NCJ (see *Reczkowicz*, cited above, §§ 116 and 261). The Constitutional Court gave two other judgments in 2020 reaching the same conclusion (on 4 March 2020, no. P 22/19 and 2 June 2020, no. P 13/19; see paragraph 101 above).

333. In its assessment of the applicant’s complaint under Article 18 the Court must have regard to judicial independence, which is a prerequisite to the rule of law (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cited above, § 239, and *Grzęda*, cited above, § 298). It reiterates that it must be particularly attentive to the protection of members of the judiciary against measures that can threaten their judicial independence and autonomy, given the prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society and the importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary (see *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], nos. 55391/13 and 2 others, § 196, 6 November 2018, with further references; *Bilgen v. Turkey*, no. 1571/07, § 58, 9 March 2021; and *Grzęda*, cited above, § 302). The Court has emphasised that the Convention system cannot function properly without independent judges and that the Contracting Parties’ task of ensuring judicial independence is thus of crucial importance (see *Grzęda*, cited above, § 324).

334. In the present case, the applicant was suspended for issuing a judicial decision whereby he intended to verify whether a first-instance judge was lawfully appointed and fulfilled the requirement of independence, in other words, whether the institutional requirements of Article 6 § 1 of the Convention were complied with. The Court finds that to hold, as the Disciplinary Chamber did in its decision of 4 February 2020, that such a judicial decision amounted to a disciplinary offence which justified suspension from judicial duties should be regarded as contrary to the fundamental principles of judicial independence and the rule of law (see paragraphs 269 and 280 above regarding the Court’s findings in respect of the lawfulness of the suspension). In its view, the recourse to

disciplinary proceedings and ultimate suspension of the applicant for issuing a judicial order that was aimed at safeguarding the right of a party to an “independent and impartial tribunal established by law” as enshrined in Article 6 § 1 of the Convention, and equally in Article 45 § 1 of the Polish Constitution and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, is incompatible with the above-mentioned principles. Moreover, the Court has already observed, in reference to the Constitutional Court’s judgment of April 2020, that there was no conceivable basis in its case-law for a conclusion that the Convention standards of independence and impartiality excluded the power of “other judges” to generally question a “judge’s right to adjudicate” or to verify “the regularity of the procedure preceding the appointment of a judge by the President” (see *Reczkowicz*, § 261; *Dolińska-Ficek and Ozimek*, § 316; and *Advance Pharma*, § 318; all cited above).

335. The Court would again refer to the CJEU’s judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* (C-791/19, EU:C:2021:596; see paragraph 128 above). The CJEU found, *inter alia*, that in order to preserve judicial independence and to prevent the disciplinary regime from being diverted from its legitimate purposes and being used to exert political control over judicial decisions or pressure on judges, the fact that a judicial decision contained a possible error in the interpretation and application of national or EU law, or in the assessment of the facts and the appraisal of the evidence, could not in itself trigger the disciplinary liability of the judge concerned (see paragraph 138 of that judgment). It is noteworthy that the CJEU referred to the Disciplinary Chamber’s decision of 4 February 2020 in the applicant’s case to confirm the existence of a risk that the disciplinary regime might be used in order to influence judicial decisions (see paragraph 149 of that judgment).

336. Lastly, the Court notes that the disciplinary case against the applicant was referred to in the report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 5 January 2021 (see paragraph 112 above). In its earlier resolution of 28 January 2020 the Parliamentary Assembly condemned the fact that disciplinary proceedings had been opened against judges as a result of decisions they had taken when adjudicating cases in their courts (see paragraph 110 above). The applicant’s case was also referred to in the report of the Polish Judges’ Association *Iustitia* as an example of harassment of judges in Poland (see paragraph 82 above) and commented upon by the President of the European Association of Judges (see paragraph 81 above).

337. The Government argued that the impugned interference pursued the legitimate aim of the protection of the rights and freedoms of others (see paragraph 298 above). However, having regard to all the foregoing considerations, the Court is satisfied that the predominant purpose of the disciplinary measures taken against the applicant that led to his suspension was to sanction the applicant and to dissuade him from assessing the status of judges appointed upon the recommendation of the recomposed NCJ by applying the relevant legal standards, including those stemming from Article 6 § 1 of the Convention.

338. As this ulterior purpose is incompatible with the Convention, there has accordingly been a violation of Article 18 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 TO THE CONVENTION

[...]

C. The Court’s assessment

344. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 applies only to a person’s existing possessions and does not create a right to acquire property (see *Stummer v. Austria* [GC],

no. 37452/02, § 82, ECHR 2011). Future income cannot be considered to constitute “possessions” unless it has already been earned or is definitely payable (see *Erkan v. Turkey* (dec.), no. 29840/03, 24 March 2005, and *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 64, ECHR 2007-I). When suspending the applicant on 4 February 2020, the Disciplinary Chamber reduced his salary by 40% for the duration of the suspension. That reduction of salary, being of a temporary nature, was revoked with the Disciplinary Chamber’s decision of 23 May 2022 lifting the applicant’s suspension. The Court notes that during the period of his suspension the applicant received a reduced salary. However, this part of his income has not actually been earned. Neither can it be argued that it was definitely payable (see, *mutatis mutandis*, *Denisov*, cited above, § 137).

345. In these circumstances, the complaint under Article 1 of Protocol No. 1 is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 (a) and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

[...]

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Declares*, unanimously, the complaint under Article 6 § 1 of the Convention admissible;
2. *Declares*, by a majority, the complaint under Article 8 of the Convention admissible;
3. *Declares*, by a majority, the complaint under Article 18 of the Convention taken in conjunction with Article 8 admissible;
4. *Declares*, unanimously, the remainder of the application inadmissible;
5. *Holds*, unanimously, that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right to an independent and impartial tribunal established by law;
6. *Holds*, by five votes to two, that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
7. *Holds*, by five votes to two, that there has been a violation of Article 18 of the Convention taken in conjunction with Article 8;
8. *Holds*, unanimously,
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 30,000 (thirty thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage, to be converted into the currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
9. *Dismisses*, by four votes to three, the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

[...]

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

- (a) Joint partly concurring and partly dissenting opinion of Judges Wojtyczek and Paczolay;
- (b) Joint partly dissenting opinion of Judges Bošnjak, Schembri Orland and Ktistakis.

[...]

FIRST SECTION

CASE OF TULEYA v. POLAND

(Applications nos. 21181/19 and 51751/20)

JUDGMENT

STRASBOURG

6 July 2023

FINAL

06/10/2023

In the case of Tuleya v. Poland,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:
[...]

Having regard to:

the applications (nos. 21181/19 and 51751/20) against the Republic of Poland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Polish national, Mr Igor Tuleya (“the applicant”), on 10 April 2019 and 24 November 2020 respectively;

the decision to give notice to the Polish Government (“the Government”) of the complaints under Article 6 § 1, Article 8, Article 10 and Article 13 of the Convention and to declare inadmissible the remainder of the applications;

the decision of the Court (the duty judge) of 26 November 2020 not to apply Rule 39 of the Rules of Court in application no. 51751/20 to suspend the execution of the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020;

the observations submitted by the respondent Government and the observations in reply submitted by the applicant;

the comments submitted by the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland, the “Judges for Judges” Foundation (the Netherlands) jointly with Professor L. Pech, the European Network of Councils for the Judiciary (“the ENCJ”), Amnesty International jointly with the International Commission of Jurists, the Polish Judges’ Association Iustitia and the Government of the Kingdom of the Netherlands, who were granted leave to intervene by the President of the Section;

the additional observations submitted by the parties on 3 January 2023;

Having deliberated in private on 29 November 2022, 28 March and 6 June 2023,

Delivers the following judgment, which was adopted on the lastmentioned date:

[...]

THE LAW

[...]

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE RIGHT TO AN INDEPENDENT AND IMPARTIAL TRIBUNAL ESTABLISHED BY LAW

[...]

B. Merits

[...]

3. The Court’s assessment

(a) General principles

332. The general principles regarding the scope of, and meaning to be given to, the concept of a “tribunal established by law” were set out in *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cited above, §§ 211–234). In the same judgment, the Court developed a threshold test made up of three criteria, taken cumulatively, in order to assess whether the irregularities in a given judicial appointment procedure were of such gravity as to entail a violation of the right to a tribunal established by law, and whether the balance between the competing principles had been struck by the State authorities (*ibid.*, §§ 243–252).

(b) Application of the general principles to the present case

333. In the present case, the alleged violation of the right to a “tribunal established by law” concerns the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, which decided to lift the applicant’s immunity. The applicant alleged that the judges of that Chamber had been appointed by the President of the Republic upon the recommendation of the new NCJ in manifest breach of the domestic law within the meaning adopted in the Court’s case-law.

334. In *Reczkowicz* (cited above) the Court previously examined whether the fact that an applicant’s case had been heard by the Disciplinary Chamber of the Supreme Court had given rise to a violation of her right to a “tribunal established by law”, in the light of the three-step test formulated in *Guðmundur Andri Ástráðsson* (*ibid.*, § 243).

335. As regards the first step of the test, the Court found it established in *Reczkowicz* that there had been a manifest breach of the domestic law for the purposes of the first step of the

Ástráðsson test, in that the process of judicial appointments to the Disciplinary Chamber was inherently defective on account of the involvement of the NCJ as a body lacking independence from the legislature and the executive. In making that finding, the Court had regard to all the relevant considerations, and in particular to the convincing and forceful arguments of the Supreme Court in its judgment of 5 December 2019 (no. III PO 7/18) and the resolution of the joined Chambers of the Supreme Court of 23 January 2020, and to that court's conclusions as to the procedure for judicial appointments to the Disciplinary Chamber being contrary to the law – conclusions reached after a thorough and careful evaluation of the relevant Polish law from the perspective of the Convention's fundamental standards and of EU law, and in application of the CJEU's guidance and case-law (see *Reczkowicz*, cited above, §§ 227–265).

336. In this regard, for a number of reasons stated in the judgment, the Court was not persuaded that the Constitutional Court's judgment of 20 April 2020 (no. U 2/20) relied on by the Government had deprived the Supreme Court's resolution of its meaning or effects for the purposes of this Court's ruling as to whether there had been a “manifest breach of the domestic law” in terms of Article 6 § 1 (*ibid.*, §§ 258–263).

337. As regards the second step of the test, the Court found in *Reczkowicz* that by virtue of the 2017 Amending Act, which had deprived the judiciary of the right to elect judicial members of the NCJ – a right afforded to it under the previous legislation and recognised by international standards – the legislative and executive powers had achieved a decisive influence on the composition of the NCJ. The Act practically removed not only the previous representative system but also the safeguards of independence of the judiciary in that regard (*ibid.*, § 274).

338. The Court went on to find that the breach of the domestic law that it had established, arising from non-compliance with the principle of the separation of powers and the independence of the judiciary, inherently tarnished the impugned appointment procedure since, as a consequence of that breach, the recommendation of candidates for judicial appointment to the Disciplinary Chamber – a condition *sine qua non* for appointment by the President of Poland – had been entrusted to the NCJ, a body that lacked sufficient guarantees of independence from the legislature and the executive. A procedure for appointing judges which disclosed an undue influence of the legislative and executive powers on the appointment of judges was *per se* incompatible with Article 6 § 1 of the Convention and as such, amounted to a fundamental irregularity adversely affecting the whole process and compromising the legitimacy of a court composed of judges so appointed (*ibid.*, §§ 266–276).

339. As regards the third step of the test, the Court found that there was no procedure under Polish law whereby the applicant could challenge the alleged defects in the process of appointment of judges to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (*ibid.*, §§ 278–279).

340. In conclusion, the Court established in *Reczkowicz* that there had been a manifest breach of the domestic law which had adversely affected the fundamental rules of procedure for the appointment of judges to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, since that appointment was effected upon a recommendation of the NCJ, established under the 2017 Amending Act, a body which no longer offered sufficient guarantees of independence from the legislative or executive powers. The irregularities in the appointment process compromised the legitimacy of the Disciplinary Chamber to the extent that, following an inherently deficient procedure for judicial appointments, it had lacked and continued to lack the attributes of a “tribunal” which could be considered “lawful” for the purposes of Article 6 § 1. The very essence of the right at issue had therefore been affected (*ibid.*, § 280).

341. Having regard to its overall assessment under the three-step test, the Court held in *Reczkowicz* that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court was not a “tribunal

established by law” and found a violation of Article 6 § 1 of the Convention in that regard (*ibid.*, §§ 281–282).

342. In the present case, the Government contested the findings made in the *Reczkowicz* judgment. Furthermore, in the supplement to their additional observations of 3 January 2023, entitled “The Government’s general assessment of the cases concerning the rule of law”, the Government referred to the Constitutional Court’s judgment of 10 March 2022 (no. K 7/21). In that judgment the Constitutional Court found that Article 6 § 1, first sentence, of the Convention, as interpreted by the Court, was incompatible in a number of respects with several constitutional provisions (see paragraphs 206–207 above). The Government submitted that that Constitutional Court’s judgment had resulted in a situation where the Court’s above-cited judgments in *Broda and Bojara*, *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.* did not have the attributes provided for in Article 46 of the Convention. The Court has already examined the Government’s arguments, which were phrased in similar terms, in the *Juszczyszyn* case and dismissed them (see *Juszczyszyn*, cited above, §§ 200–209). The grounds on which the Court reached its conclusions still stand. It is therefore unnecessary to reiterate them in detail in the present case.

343. In sum and for the same reasons as in *Reczkowicz* and *Juszczyszyn*, the Court concludes that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, which examined the applicant’s case, was not a “tribunal established by law”.

344. Having made that finding, it further holds that the question whether those irregularities have also compromised the independence and impartiality of the same court has already been answered in the affirmative and does not require further examination (see *Reczkowicz*, § 284; and *Juszczyszyn*, § 215; see also *Advance Pharma sp. z o.o.*, § 353, all cited above).

345. Accordingly, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right to an independent and impartial tribunal established by law.

III. THE APPLICANT’S VICTIM STATUS AS REGARDS THE REMAINDER OF THE APPLICATION

[...]

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

348. The applicant complained that his right to respect for his private life had been violated on account of the various preliminary inquiries initiated by the disciplinary officer and of the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020 lifting his immunity and suspending him from his judicial duties.

[...]

(d) The Court’s assessment

(i) General principles

[...]

(ii) Application of the general principles to the present case

375. In the present case, the applicant alleged that an interference with his right to respect for his private life had resulted from, firstly, various preliminary inquiries initiated by the deputy disciplinary officers and, secondly, from the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November

2020 lifting his immunity and suspending him from his judicial duties. The Government claimed that both of those impugned measures had been prompted by the applicant's conduct, which had been incompatible with the authority of judicial office and was related to a breach of criminal law. The Court finds that the reasons underpinning both of the impugned measures were linked to the performance of the applicant's professional duties and had no connection to his private life. It is therefore the consequence-based approach which may bring the issue under Article 8.

376. In the Government's contention, the applicant could not rely on Article 8 to complain about the loss of his reputation which, in their view, stemmed from his own actions. The applicant claimed for his part that his actions had not constituted any form of misconduct. Considering all the relevant circumstances, the Court finds that the alleged misconduct on the applicant's part is indeed not evident. It cannot therefore apply the *Gillberg* exclusionary principle (see *Gillberg v. Sweden* [GC], no. 41723/06, § 98, 3 April 2012, and *Denisov*, cited above, §§ 98 and 121), according to which in cases where the negative effects complained of are limited to the consequences of the unlawful conduct which were foreseeable by the applicant, Article 8 cannot be relied upon to allege that such negative effects encroached upon private life.

(α) As regards the preliminary inquiries

377. The Court notes that the deputy disciplinary officers initiated five preliminary inquiries concerning the applicant (see paragraph 10 above). It considers that the question of the applicability of Article 8 arises in respect of two preliminary inquiries related to the exercise of judicial duties by the applicant, namely the inquiry into his alleged unauthorised disclosure of information from the investigation (see paragraph 10 point (2) above) and the inquiry into his making a request for a preliminary ruling to the CJEU (see paragraph 10 point (5) above). In this regard, the Court will focus on the latter of those inquiries, noting that the issues concerning the alleged disclosure of information from the investigation will be more appropriately examined in the context of the scrutiny of the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020. The three remaining preliminary inquiries will be examined in the context of the complaint under Article 10 of the Convention (see paragraph 519 below).

378. The deputy disciplinary officer initiated a preliminary inquiry concerning the request for a preliminary ruling to the CJEU made by the applicant on 4 September 2018 in a criminal case. He considered that the applicant's request had been made contrary to Article 267 of the TFEU, classifying it as a possible "judicial excess" (see paragraph 10 point (5) above). In his view, that request, which resulted in the stay of complex criminal proceedings, could have amounted to disciplinary misconduct on the part of the applicant. The inquiry in the applicant's case was related to the one initiated with regard to Judge E.M. of the Łódź Regional Court, who had made a similar request for a preliminary ruling in a civil case. Having regard to the similarity between the two requests, the disciplinary officer stated in his press release of 17 December 2018 that the applicant and Judge E.M. could have committed a disciplinary offence of compromising the dignity of judicial office. He further suggested that one of the two judges could have given false testimony when stating that their requests for a preliminary ruling had been prepared by themselves (see paragraph 19 above). The Court notes that the preliminary inquiry was terminated on an unspecified date without the applicant being informed of this fact. Furthermore, no disciplinary charge was brought against the applicant. In that context, the Court would also observe that other preliminary inquiries concerning the applicant were initiated within a short space of time (see paragraph 10 above) and that in none of them was he notified of the termination of the relevant inquiry. They were terminated with the same result.

379. Nonetheless, the Court finds that the initiation of a preliminary inquiry under section 114(1) of the 2001 Act into the allegedly improper exercise of judicial duties by the applicant, even if not leading to disciplinary proceedings *stricto sensu*, was undertaken – in any event – with a view to initially determining whether a disciplinary offence had been committed. It considers that such a preliminary inquiry, on the suspicion that the applicant’s judicial act might have amounted to disciplinary misconduct, was capable of adversely affecting the applicant’s judicial integrity and his professional reputation. In this regard, the Court notes that the CJEU declared the requests for a preliminary ruling made by the Warsaw Regional Court (the applicant) and the Łódź Regional Court (Judge E.M.) inadmissible in its judgment of 26 March 2020 (*Miasto Łowicz and Prokurator Generalny*, C-558/18 and C-563/18; see paragraph 24 above). However, it held at the same time that “provisions of national law which expose[d] national judges to disciplinary proceedings as a result of the fact that they submitted a reference to the Court for a preliminary ruling [could] not ... be permitted” (see paragraph 25 above). Having regard to the above, the Court finds that the initiation of the preliminary inquiry at issue affected the applicant’s private life to an extent sufficient to trigger the applicability of Article 8.

(β) As regards the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020

380. As regards the question of applicability of Article 8 to the consequences stemming from the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020, the Court notes the following.

381. The prosecutor sought permission to have the applicant’s criminal liability established for allowing the media to record the court session of 17 December 2017 and for disclosing – during the oral delivery of the reasons for his decision – information from the investigation without the prosecutor’s consent. The Disciplinary Chamber in its first-instance resolution of 9 June 2020 dismissed the prosecutor’s application, having found that there was no reasonable suspicion that the applicant had committed the offence as alleged (see paragraphs 36–41 above). The Disciplinary Chamber in its second-instance resolution of 18 November 2020 partly allowed the prosecutor’s application and lifted the applicant’s immunity from prosecution in respect of the charge under Article 241 § 1 of the CC (see paragraph 43 above). It found that there was a reasonable suspicion that the applicant, while orally giving reasons for his decision during the session of 17 December 2017, had disclosed without permission information from the investigation conducted by the Warsaw Regional Prosecutor’s Office into the “Column Hall vote”. The Disciplinary Chamber referred in this regard to the disclosure of extensive excerpts from witness statements given to the prosecutor (see paragraph 47 above). On the other hand, when examining the prosecutor’s application for leave to arrest the applicant, the Disciplinary Chamber determined in its first-instance resolution of 22 April 2021, for the purposes of those proceedings, that there was no reasonable suspicion that the applicant had committed an offence under Article 241 § 1 of the CC (see paragraphs 72 and 75 above). The CPL’s resolution of 29 November 2022 also found that the applicant had not committed the impugned offence (see paragraphs 85 and 95 above). The Court will return to that first-instance resolution below.

382. It transpires from the above three decisions of the Disciplinary Chamber that there was no controversy as to the fact the applicant had the competence under Article 95b § 1 of the CCP to order that a session be held in public and, in such a case, to allow the media to record the session in accordance with Article 357 of the CCP. However, the Disciplinary Chamber specifically observed in its resolution 18 November 2020 that in the above scenario a judge – when orally giving reasons for his decision – was required to act in a manner that would not contradict Article 241 § 1 of the CC.

383. The Disciplinary Chamber in its final resolution of 18 November 2020 allowed the prosecution to seek the applicant criminally liable in respect of the offence under Article 241 § 1 of the CC, having established that there was a reasonable suspicion of his having committed that offence. In other words, the Disciplinary Chamber ruled that the applicant had a criminal case to answer because he had allegedly disclosed information from the investigation into the “Column Hall vote”, while giving reasons orally in open court for his ruling setting aside a prosecutor’s decision to discontinue that investigation. The Court would stress that the offence imputed to the applicant concerned an act performed in the exercise of his judicial duties and not an ordinary criminal offence, to which different considerations may apply.

384. In the Court’s view, even taking account of the interlocutory nature of the proceedings concerning the lifting of immunity, the findings of the Disciplinary Chamber that there was a reasonable suspicion that the applicant, an experienced criminal-law judge, had committed a criminal offence in the course of exercising his duties, clearly called into question the core of his judicial integrity, competence and professionalism. As such those findings were evidently capable of adversely affecting the applicant’s professional reputation (see *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, no. 21722/11, § 166 *in fine*, ECHR 2013, which concerned dismissal from the post of judge of the Supreme Court for a “breach of oath”; compare and contrast *Denisov*, cited above, § 126, which concerned dismissal from the position of president of the Court of Appeal based on the unsatisfactory performance of administrative tasks; also compare and contrast *Camelia Bogdan v. Romania*, no. 36889/18, § 90, 20 October 2020, where a judge was suspended for some nine months in connection with a disciplinary offence, but there were no arguments that the measure attained the requisite degree of severity). A further consequence of the Disciplinary Chamber’s findings is that in the eyes of at least some members of the public, the applicant could be perceived as being unworthy of holding judicial office (compare and contrast, *Xhoxhaj v. Albania*, no. 15227/19, § 363 *in fine*, 9 February 2021).

385. As a result of lifting the applicant’s immunity, the Disciplinary Chamber further ordered his suspension from his judicial duties and a 25% reduction of his salary for the duration of the suspension. With regard to the suspension, the Court finds that that measure deprived the applicant of the opportunity to continue his judicial work and to live in the professional environment where he could pursue his goals of professional and personal development during the relevant period (see *Gumenyuk and Others v. Ukraine*, no. 11423/19, § 88, 22 July 2021). The consequences of the applicant’s suspension are indisputably significant, given that he was prevented from exercising his judicial duties, which constituted his fundamental professional role, from 18 November 2020 to 30 November 2022, thus for two years and twelve days, which must be considered a substantial period (see *Juszczyszyn*, cited above, § 236 where the period of suspension of a judge amounted to more than two years and three months; compare and contrast the period of some nine months of suspension of a judge in connection with a disciplinary offence in *Camelia Bogdan*, cited above, § 86).

386. Lastly, the Court considers it relevant to take account of the context of the case, namely that the applicant was one of the most active and outspoken critics of the judicial reforms undermining the rule of law standards and judicial independence. It is also of importance that the applicant’s decision of 17 December 2017 concerned a prosecutorial investigation into events in the *Sejm* and attracted considerable public attention.

(γ) Conclusion

387. Having regard to the nature and the duration of the various negative effects stemming from the initiation of preliminary inquiry into the applicant’s request for a preliminary ruling

(see paragraphs 378–379 above) as well as from the lifting of his immunity and the ensuing suspension (see paragraphs 384–385 above), the Court considers that the impugned measures affected his private life to a very significant degree, falling therefore within the scope of Article 8 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Gumenyuk and Others*, cited above, §§ 88–89). The Government’s objection is therefore dismissed.

2. *Non-exhaustion of domestic remedies*

[...]

B. Merits

[...]

3. *The Court’s assessment*

428. As established above, the initiation of a preliminary inquiry into the applicant’s request for a preliminary ruling as well as the lifting of his immunity and the ensuing suspension from exercising judicial duties affected his private life to a very significant degree (see paragraph 387 above). The impugned measures therefore constituted an interference with the applicant’s right to respect for his private life (see, *mutatis mutandis*, *Gumenyuk and Others*, cited above, § 93).

429. Such interference will be in breach of Article 8 of the Convention unless it can be justified under paragraph 2 of Article 8 as being “in accordance with the law”, pursuing one or more of the legitimate aims listed therein, and being “necessary in a democratic society” in order to achieve the aim or aims concerned.

(a) **“In accordance with the law” – general principles concerning the lawfulness of interference**

430. The expression “in accordance with the law” requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law. It states the obligation to conform to the substantive and procedural rules thereof (see *Gumenyuk and Others*, cited above, § 95).

431. Secondly, it refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him or her, and be compatible with the rule of law (see, among other authorities, *Kopp v. Switzerland*, 25 March 1998, § 55, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II). The phrase thus implies, *inter alia*, that domestic law must be sufficiently foreseeable in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which, and the conditions on which, the authorities are entitled to resort to measures affecting their rights under the Convention (see *Fernández Martínez v. Spain* [GC], no. 56030/07, § 117, ECHR 2014 (extracts) with further references, and *De Tommaso v. Italy* [GC], no. 43395/09, §§ 106–109, 23 February 2017).

432. The interference with the right to respect for one’s private and family life must therefore be based on a “law” that guarantees proper safeguards against arbitrariness. There must be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without abuse of powers. The requirements of Article 8 with regard to safeguards will depend, to some degree at least, on the nature and extent of the interference in question (see *Solska and Rybicka v. Poland*, nos. 30491/17 and 31083/17, § 113, 20 September 2018, with further references).

433. The Court reiterates that it is primarily for the national authorities, in particular the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation. Unless the interpretation is arbitrary or manifestly unreasonable, the Court's role is confined to ascertaining whether the effects of that interpretation are compatible with the Convention (see, among many other authorities, *Molla Sali v. Greece* [GC], no. 20452/14, § 149, 19 December 2018, and *Grzęda*, cited above, § 259).

(b) Application of the general principles to the present case

(i) As regards the preliminary inquiry into the reference for a preliminary ruling

434. As noted above, the deputy disciplinary officer initiated a preliminary inquiry concerning the request for a preliminary ruling to the CJEU made by the applicant on 4 September 2018 in a criminal case, considering that the request had been made contrary to Article 267 of the TFEU (see paragraph 378 above). The inquiry was terminated on an unspecified date without the applicant being informed of this fact and no disciplinary charge was brought against him.

435. The Court notes that in terms of statute law the preliminary inquiry was initiated on the basis of section 114(1) of the 2001 Act. However, it considers that the most relevant question as to the lawfulness of that measure arises in so far as its compatibility with EU law is concerned. It notes in this regard that the applicant's request for a preliminary ruling was examined jointly with the request made by the Łódź Regional Court in the CJEU's judgment of 26 March 2020 (*Miasto Łowicz and Prokurator Generalny*, C-558/18 and C-563/18). The CJEU held that it was not apparent from the orders for reference that there was a connecting factor between the provision of EU law to which the preliminary reference questions related and the disputes in the main proceedings and declared both requests inadmissible. At the same time, referring to Article 267 TFEU, which gave national courts the widest discretion in referring matters to the CJEU if they considered that a case pending before them raised questions involving the interpretation of provisions of EU law, or consideration of their validity, which were necessary for the resolution of the case before them, the CJEU found that provisions of national law which exposed national judges to disciplinary proceedings as a result of the fact that they submitted a preliminary reference could not be permitted. It went on to find that even the mere prospect of being the subject of disciplinary proceedings as a result of making such a reference was likely to undermine the effective exercise by the national judges concerned of the discretion afforded to them. The CJEU stressed that for those judges, not being exposed to disciplinary proceedings or measures for having exercised such a discretion to bring a matter before it, which was exclusively within their jurisdiction, also constituted a guarantee that was essential to judicial independence (see paragraph 25 above).

436. The Court also refers to important findings made by the CJEU in its judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* (C-791/19, EU:C:2021:596), in which it held, *inter alia*, that Poland had failed to fulfil its obligations under the second and third paragraphs of Article 267 TFEU by allowing the right of courts and tribunals to submit requests for a preliminary ruling to the CJEU to be restricted by the possibility of triggering disciplinary proceedings. The CJEU referred to the disciplinary officer's practice of opening preliminary inquiries concerning decisions whereby Polish ordinary courts had submitted requests for a preliminary ruling to the CJEU, including specifically in the applicant's case. It found that that practice confirmed the risk that the disciplinary regime was being used for the purpose of creating, in respect of judges of the Polish ordinary courts, pressure and a deterrent effect which was likely to influence the content of the judicial decisions which those judges were called

upon to give. The CJEU held that strict compliance with member States' obligations derived from Article 267 TFEU was required in respect of all State authorities and, in particular, in respect of the disciplinary officer, who was responsible for conducting disciplinary proceedings that might be brought against judges. It went on to find that the mere fact that the disciplinary officer conducted preliminary inquiries as referred to above was capable of undermining the independence of the judges who were the subject of those inquiries (see paragraph 233 above). The Court attaches significant weight to those findings of the CJEU.

437. In this connection, the Court finds that it was immaterial that the disciplinary officer terminated the preliminary inquiry in the applicant's case and brought no disciplinary charge against him. The crux of the matter was that the applicant was investigated in connection with making a request for preliminary ruling to the CJEU, which is a judicial decision. In the Court's view, the imposition or the threat of imposition of disciplinary liability in connection with the giving of a judicial decision must be seen as an exceptional measure and be subject to restrictive interpretation, having regard to the principle of judicial independence (see, *mutatis mutandis*, *Oleksandr Volkov*, cited above, § 180).

438. In view of the foregoing, the Court cannot but concur with the CJEU's conclusion that the interference in the form of a preliminary inquiry into the reference for a preliminary ruling was contrary to Article 267 TFEU for the reasons stated above (see paragraphs 435–437 above). This conclusion is equivalent to the finding that section 114(1) of the 2001 Act, as applied to the applicant's case, was incompatible with Article 267 TFEU, while Article 91 § 2 of the Polish Constitution provides that an international agreement ratified upon prior consent granted by statute, like the TFEU, takes precedence over statutes if such an agreement cannot be reconciled with their provisions. It follows that the interference with the applicant's right to respect for his private life in this part was not "in accordance with the law" within the meaning of Article 8 of the Convention.

(ii) *As regards the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020*

(α) *Compliance with domestic law and the rule of law*

439. In terms of statute law, the Court observes that the decision on the lifting of the applicant's immunity was based on section 80(2c) of the 2001 Act, while his suspension was based on section 129(2) and (3) of the same Act. However, even though the interference complained of had a basis in statute law, the question arises whether it was lawful for the purposes of the Convention, notably whether the relevant legal framework was foreseeable in its application and compatible with the rule of law (see *Gumenyuk and Others*, cited above, § 97).

440. The Court notes that, in accordance with Article 181 of the Polish Constitution, a judge cannot be held criminally liable without the prior consent of a court, while pursuant to 180 § 2 of the Constitution, suspension of a judge from office can only result from a court judgment (see paragraph 143 above). The Court has previously found in *Reczkowicz* (cited above) that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court failed to satisfy the requirements of an "independent and impartial tribunal established by law" as prescribed in Article 6 § 1 of the Convention. It is also to be reiterated that, in that context, the Court has held that the irregularities in the appointment process compromised the legitimacy of the Disciplinary Chamber to the extent that, following an inherently deficient procedure for judicial appointments, it did lack and continues to lack the attributes of a "tribunal" which is "lawful" (see *Reczkowicz*, cited above, § 280).

441. The Court further notes that the CJEU's judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)* (C-791/19, EU:C:2021:596) held that Poland had

failed to fulfil its obligations under Article 19(1) TEU by, in particular, “failing to guarantee the independence and impartiality of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court” (see paragraph 229–231 above). Furthermore, the Supreme Court in its interpretative resolution of 23 January 2020 found that the Disciplinary Chamber had “structurally fail[ed] to fulfil the criteria of an independent court within the meaning of Article 47 of the Charter and Article 45 § 1 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 6 § 1 [of the Convention]” (see paragraphs 199–200 above).

442. In view of the foregoing and having regard to its above considerations under Article 6 § 1 (see paragraphs 333–345 above), the Court finds that the decision permitting the applicant to be held criminally liable and suspending him was given by a body which cannot be considered a “court” for the purposes of the Convention, despite the explicit requirements under Article 181 and Article 180 § 2 of the Polish Constitution that decisions of this kind must emanate from a court (see paragraph 143 above).

443. The impugned interference thus cannot be regarded as lawful in terms of Article 8 of the Convention as not being based on a “law” that afforded the applicant proper safeguards against arbitrariness (see paragraph 432 above). This conclusion in itself would be sufficient for the Court to establish that the interference with the applicant’s right to respect for his private life was not “in accordance with the law” within the meaning of Article 8 of the Convention.

444. Nevertheless, the Court finds it appropriate to examine the complaint further and establish whether the “quality of law” requirements were met.

(β) Compliance with “quality of law” requirements

445. The Court will analyse whether it was foreseeable for the applicant that the Disciplinary Chamber would regard the oral delivery of reasons for his decision of 18 December 2017 as entailing a reasonable suspicion of the offence under Article 241 § 1 of the CC. In the Government’s contention, the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020 was lawful since the 2001 Act provided for the lifting of a judge’s immunity where there was a reasonable suspicion that he had committed a criminal offence.

446. In its case-law concerning Article 7 of the Convention, the Court has recognised that however clearly drafted a legal provision may be, in any system of law, including criminal law, there is an inevitable element of judicial interpretation. There will always be a need for elucidation of doubtful points and for adaptation to changing circumstances. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances (see *Del Río Prada v. Spain* [GC], no. 42750/09, § 92, ECHR 2013, and *Parmak and Bakır v. Turkey*, nos. 22429/07 and 25195/07, § 59, 3 December 2019). Moreover, the progressive development of the criminal law through judicial law-making is a well-entrenched and necessary part of legal tradition. The lack of an accessible and reasonably foreseeable judicial interpretation can lead to a finding of a violation of the accused’s Article 7 rights (see, in connection with the constituent elements of an offence, *Pessino v. France*, no. 40403/02, §§ 35–36, 10 October 2006, and *Dragotoniū and Militaru-Pidhorni v. Romania*, nos. 77193/01 and 77196/01, §§ 43–44, 24 May 2007; see, as regards penalties, *Alimuçaj v. Albania*, nos. 20134/05, §§ 154–162, 7 February 2012). Were that not the case, the object and the purpose of this provision – namely that no one should be subjected to arbitrary prosecution, conviction or punishment – would be defeated (see *Del Río Prada*, cited above, § 93).

447. In the Court’s view, the imposition or the threat of imposition of criminal liability in connection with an act related to the exercise of judicial functions must be seen as an entirely

exceptional measure and be subject to restrictive interpretation, having regard to the principle of judicial independence (see, *mutatis mutandis*, as regards the imposition of disciplinary liability on judges, *Oleksandr Volkov*, cited above, § 180; see also paragraphs 137 and 138 of the CJEU's judgment in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges)*, paragraphs 230–232 above). It further refers to the recommendation made by the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States that the interpretation of the law, assessment of facts or weighing of evidence carried out by judges to determine cases should not give rise to criminal liability, except in cases of malice (see paragraph 209 above; a similar view was expressed by the CCJE, see paragraphs 214–215 above).

448. Having regard to the above, the Court notes that it was excluded by the Disciplinary Chamber, in its resolution of 18 November 2020, that the oral delivery of reasons by the applicant had given rise to any real threat to the public interest, in particular as regards any adverse impact on the conduct of the investigation following the applicant's decision of 18 December 2017 (see paragraph 49 above). Furthermore, the Disciplinary Chamber observed that when establishing a reasonable suspicion it should also examine the degree of social harm caused by the act allegedly committed by the applicant. In this regard, the Court notes that in accordance with Article 1 § 2 of the Criminal Code a prohibited act whose social harm was insignificant (*znikoma szkodliwość społeczna czynu*) did not constitute an offence (see paragraph 190 above). Nonetheless, the Disciplinary Chamber in its resolution of 18 November 2020 did not address this point without providing any specific reasons for its omission, whilst this element is one of the constituent elements of any offence under Polish law.

449. In this connection, the Court refers to the Disciplinary Chamber's resolution of 22 April 2021 which dismissed at first-instance the prosecutor's application for leave to have the applicant arrested. In that decision the Disciplinary Chamber made findings that were divergent in several aspects from those reached by the Disciplinary Chamber in its resolution of 18 November 2020 in respect of the reasonable suspicion. As regards the issue of the degree of social harm, the Disciplinary Chamber found that it was unquestionably insignificant. It referred in this connection to the lack of any adverse effects of the applicant's decision on the remitted investigation as well as to his motives for his decision in a case that aroused much public controversy and related to the question of transparency of public life (see paragraphs 70–71 and 74 above). The Disciplinary Chamber also found that the prosecutor of the State Prosecutor Office had not specified which concrete information had been disclosed by the applicant, while this was of crucial importance for determining his liability. It stressed that any discretionary restriction on the scope of reasons given orally in proceedings held in open court would eliminate the control function of such an exercise (see paragraph 68 above). Importantly, the Disciplinary Chamber found that there were no grounds to consider that the applicant had acted with the intention of disclosing the protected information from the pre-trial proceedings (see paragraph 72 above). Lastly, the CPL held that the applicant's actions had not comprised the constitutive elements of the offence under Article 241 of the CC (see paragraphs 85 and 95 above). For its part, having regard to all relevant circumstances, the Court cannot discern any malice in the applicant's act.

450. The Court would stress that the applicant's case must be seen in the general context concerning the reorganisation of the judiciary in Poland. It noted in *Grzęda* (cited above) that the whole sequence of events in Poland vividly demonstrated that successive judicial reforms had been aimed at weakening judicial independence, starting with the grave irregularities in the election of judges of the Constitutional Court in December 2015, then, in particular, the remodelling of the NCJ and the setting-up of new chambers in the Supreme Court, while

extending the Minister of Justice's control over the courts and increasing his role in matters of judicial discipline (*ibid.*, § 348). The Grand Chamber in *Grzęda* went on to observe that as a result of the successive reforms, the judiciary – an autonomous branch of State power – was exposed to interference by the executive and legislative powers and thus substantially weakened (*ibid.*).

451. In its assessment of the applicant's complaint under Article 8 the Court must have regard to judicial independence, which is a prerequisite to the rule of law (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cited above, § 239, and *Grzęda*, cited above, § 298). It reiterates that it must be particularly attentive to the protection of members of the judiciary against measures that can threaten their judicial independence and autonomy, given the prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society and the importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary (see *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], nos. 55391/13 and 2 others, § 196, 6 November 2018, with further references; *Bilgen v. Turkey*, no. 1571/07, § 58, 9 March 2021; and *Grzęda*, cited above, § 302). The Court has emphasised that the Convention system cannot function properly without independent judges and that the Contracting Parties' task of ensuring judicial independence is thus of crucial importance (see *Grzęda*, cited above, § 324).

452. The applicant's individual circumstances must be seen against the general context mentioned above. As noted above, he is one of the most outspoken critics of the judicial reform in Poland. In 2018 the disciplinary officer and his deputies, all appointed by the Minister of Justice, who is at the same time the Prosecutor General, subjected the applicant to intensive scrutiny by initiating five preliminary inquiries. In addition, in January 2018 the State Prosecutor's Office instituted investigation into the alleged unauthorised disclosure of information by the applicant. It was in the framework of that investigation that the prosecutor sought to lift the applicant's immunity from prosecution. It should be noted in this regard that the Prosecution Service Act of 28 January 2016, which merged the offices of the Minister of Justice and the Prosecutor General, provided that the Prosecutor General would act as a hierarchical supervisor of all prosecutors. In this connection, the Court notes the statement of the Minister of Justice/ Prosecutor General following the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 that "Judge Tuleya clearly breached the letter of the law ... and, if we take the principle of equality before the law seriously, everyone must expect to be held criminally liable for breaching criminal norms" (see paragraph 56 above).

453. Having regard to the foregoing considerations and the significant divergences between the findings of the Disciplinary Chamber and the CPL in respect of the existence of reasonable suspicion, the Court concludes that the interpretation of Article 241 § 1 of the CC by the Disciplinary Chamber in its decision of 18 November 2020 was unforeseeable. Thus, the applicant could not have foreseen that the oral delivery of reasons for his decision of 18 December 2017 could lead to the lifting of his immunity from prosecution and his suspension. That being so, the Court finds that the condition of foreseeability was not satisfied and that, consequently, the interference at issue was not "in accordance with the law".

(e) Conclusion

454. In view of its conclusion that the interference in the present case was not lawful, the Court is dispensed from having to examine whether it pursued any of the legitimate aims referred to in Article 8 § 2 and was necessary in a democratic society.

455. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention on the basis that the interference at issue was not "in accordance with the law".

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

456. In his first application (no. 21181/19), the applicant complained under Article 8 of the Convention about the various preliminary inquiries initiated by the disciplinary officer. In this connection the Court decided of its own motion to give notice to the Government of the complaint under Article 10 of the Convention. In his second application (no. 51751/20), the applicant claimed, relying on Article 10, that the Disciplinary Chamber’s decision of 18 November 2020 lifting his immunity and suspending him from his judicial duties had amounted to a violation of this provision.

[...]

2. *The Court’s assessment*

459. The Court notes that the applicant’s complaint under Article 10 concerns three sets of preliminary inquiries initiated by the disciplinary officer with regard to the applicant (see paragraph 10 points (1), (3) and (4) above) and the final decision of the Disciplinary Chamber of 18 November 2020 lifting the applicant’s immunity and suspending him from judicial duties. The Government pleaded, in general terms, that the applicant should have had recourse to a civil action for the protection of his personal rights. However, they offered no explanation as to how that remedy could have provided redress for the applicant’s grievances under Article 10 of the Convention. The Court finds that its above conclusions as to the lack of effectiveness of a civil claim for infringement of personal rights regarding the applicant’s situation in respect of Article 8 equally apply to the complaint under Article 10 (see paragraph 399 above). The present objection must accordingly be dismissed.

460. The Court further notes that the complaint under Article 10 of the Convention is neither manifestly ill-founded nor inadmissible on any other grounds listed in Article 35 of the Convention. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

[...]

4. *The Court’s assessment*

(a) **Whether there has been an interference**

(i) *General principles*

515. The Court has recognised in its case-law the applicability of Article 10 to civil servants in general (see *Vogt v. Germany*, 26 September 1995, § 53, Series A no. 323, and *Guja v. Moldova* [GC], no. 14277/04, § 52, ECHR 2008), and members of the judiciary (see, among many others, *Wille v. Liechtenstein* [GC], no. 28396/95, §§ 41–42, ECHR 1999-VII; *Harabin v. Slovakia* (dec.), no. 62584/00, ECHR 2004-VI (“*Harabin* (dec.)”); and *Baka*, cited above, § 140). In cases concerning disciplinary proceedings against judges or their removal or appointment, the Court has had to ascertain first whether the measure complained of amounted to an interference with the exercise of the applicant’s freedom of expression – in the form of a “formality, condition, restriction or penalty” – or whether the impugned measure merely affected the exercise of the right to hold a public post in the administration of justice, a right not secured in the Convention. In order to answer this question, the scope of the measure

must be determined by putting it in the context of the facts of the case and of the relevant legislation (see *Wille*, cited above, §§ 42–43; *Harabin* (dec.), cited above; *Kayasu v. Turkey*, nos. 64119/00 and 76292/01, §§ 77–79, 13 November 2008; *Kudeshkina*, cited above, § 79; *Poyraz v. Turkey*, no. 15966/06, §§ 55–57, 7 December 2010; *Harabin v. Slovakia*, no. 58688/11, 20 November 2012; *Baka*, cited above, § 140; *Miroslava Todorova v. Bulgaria*, no. 40072/13, § 153, 19 October 2021; and *Žurek v. Poland*, no. 39650/18, § 201, 16 June 2022).

516. Where the Court has found that the measures complained of were exclusively or principally the result of the exercise by an applicant of his or her freedom of expression, it has taken the view that there was an interference with the right under Article 10 of the Convention (see *Baka*, cited above, § 151; *Kayasu*, cited above, § 80; *Kudeshkina*, cited above, §§ 79–80; and *Cimperšek v. Slovenia*, no. 58512/16, § 58, 30 June 2020). In cases where it has, by contrast, considered that the measures were mainly related to the applicant's capacity to perform his or her duties, it found that there had been no interference under Article 10 (see *Harabin*, judgment cited above, § 151; *Köseoğlu v. Turkey* (dec.), no. 24067/05, §§ 25–26, 10 April 2018; *Simić v. Bosnia-Herzegovina* (dec.), no. 75255/10, § 35, 15 November 2016; *Harabin* (dec.), cited above; *Miroslava Todorova*, cited above, § 154; and *Žurek*, cited above, § 202).

517. To that end the Court takes account of the reasons relied upon by the authorities to justify the measures in question (see, for example, *Harabin* (dec.), cited above; *Kövesi v. Romania*, no. 3594/19, §§ 184–187, 5 May 2020; and *Goryaynova v. Ukraine*, no. 41752/09, § 54, 8 October 2020) together with, if appropriate, any arguments submitted in the context of subsequent appeal proceedings (see *Kudeshkina*, cited above, § 79; *Köseoğlu*, cited above, § 25; and, *mutatis mutandis*, *Nenkova-Lalova v. Bulgaria*, no. 35745/05, § 51, 11 December 2012). It must nevertheless carry out an independent assessment of all the evidence, including any inferences to be drawn from the facts as a whole and from the parties' submissions (see *Baka*, cited above, § 143). It must in particular take account of the sequence of relevant events in their entirety, rather than as separate and distinct incidents (*ibid.*, § 148; see also *Kövesi*, § 188; *Miroslava Todorova*, § 155; and *Žurek*, § 203, all cited above).

518. Moreover, in so far as there is any *prima facie* evidence supporting the version of events submitted by the applicant and indicating the existence of a causal link between the measures complained of and freedom of expression, it will be for the Government to prove that the measures at issue were taken for other reasons (see *Baka*, §§ 149–151; *Kövesi*, § 189; *Miroslava Todorova*, § 156; and *Žurek*, § 204, all cited above).

(ii) *Application of the general principles to the present case*

519. Among the measures constitutive of interference in his case, the applicant referred to the various preliminary inquiries instituted by the disciplinary officer and the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 lifting his immunity and suspending him from judicial duties. In so far as the preliminary inquiries are concerned, the Court considers that three of them are relevant for the purposes of its examination under Article 10 of the Convention, namely the inquiry related to the applicant's interview on the TVN24 television news channel on 17 July 2018 and two inquiries concerning the applicant's participation in public meetings held in Gdańsk and Lublin on 28 and 30 September 2018 respectively (see paragraph 10 points (1), (3) and (4) above).

520. The Court notes that the applicant, in his capacity as a judge and a member of the Polish Judges' Association *Iustitia*, on numerous occasions publicly expressed his views or commented in the media on the legislative reforms related to the judicial system and the impact of those reforms on the functioning of the courts. He criticised various aspects of the reform for being

incompatible with the Constitution, EU law and the Convention and pointed to threats to the rule of law and judicial independence stemming from them (see paragraphs 132–133 above).

521. The applicant alleged that the measures taken against him by the authorities, as referred to above in paragraph 519, in response to his critical statements on the Government's reorganisation of the judiciary, amounted to an interference with his freedom of expression. The Government disagreed (see paragraphs 478–480 and 486 above).

522. As stated above, in order to ascertain whether the measures complained of amounted to an interference with the applicant's exercise of freedom of expression, the scope of those measures must be determined by placing them in the context of the facts of the case and of the relevant legislation (see *Wille*, § 43; *Baka*, § 143, both cited above; and *Żurek*, cited above, § 205). The Court has already noted with regard to the complaint under Article 8 of the Convention that that context was one of the successive judicial reforms that had been aimed at weakening judicial independence (see paragraph 450 above). Another important element of that context is the CJEU's judgment of 15 July 2021 in *Commission v. Poland (Disciplinary regime for judges, C-791/19)* holding that the new disciplinary regime for Polish judges was not compatible with EU law (see paragraphs 229–232 above).

523. As regards the impugned preliminary inquiries initiated by the disciplinary officer (see paragraph 519 above), the Court notes that they concerned the applicant's public statements respectively on the television news channel and in the course of two public meetings. It is then evident that those measures were principally the result of the exercise by the applicant of his freedom of expression.

524. As regards the Disciplinary Chamber's decision of 18 November 2020, the Court notes the following. The applicant was one of the most active and outspoken critics of the Government reforms affecting the judiciary among the Polish judges. It appears that the authorities took particular interest in him as is evidenced by the initiation of five different preliminary inquiries concerning his activities (see paragraph 10 above). Two of those inquiries were related to the exercise of judicial functions by the applicant and for that reason they are of particular concern from the point of view of protecting judicial independence. The first was the inquiry into the applicant's alleged unauthorised disclosure of information from the investigation while giving reasons for his decision in open court (see paragraph 10 point (2) above) and the second one into his making a request for a preliminary ruling to the CJEU (see paragraph 10 point (5) above). None of those inquiries led to disciplinary charges against the applicant. However, it can be inferred from the accumulation of those inquiries over a short period of time (August–October 2018) that the authorities attempted to build a negative narrative around the applicant and somewhat wished to protract it, having regard to the fact that he was not notified of the termination of those inquiries and so remained in a state of uncertainty.

525. Next, the Court has regard to the fact that on 10 January 2018 the State Prosecutor's Office, i.e. the highest level of prosecution authorities subordinated only to the Prosecutor General, instituted a criminal investigation into the possible unauthorised disclosure of information from the investigation by the applicant, while giving oral reasons for his decision at the court session on 18 December 2017. In this connection, the Court notes the comment made by the MP from the majority on the applicant's decision expecting that proceedings be brought against him in the Disciplinary Chamber for bias and political motivation in adjudicating (see paragraph 31 above). The applicant continued to express his criticism of the Government's reforms of the judiciary at various fora (see, for example, paragraphs 131–132 above). On 17 February 2020 the prosecutor of the Internal Affairs Department of the State Prosecutor's Office made an application to the Disciplinary Chamber seeking to have the

applicant's immunity lifted (see paragraph 34 above). In its resolution of 18 November 2020 the Disciplinary Chamber lifted the applicant's immunity from prosecution and suspended him from his duties. In this regard, the Court notes the statement of the Minister of Justice/Prosecutor General of 19 November 2020 which suggested that the applicant had breached criminal law (see paragraph 56 above).

526. The Court notes that the measures leading to the lifting of his immunity and his suspension were initiated by the prosecutors of the State Prosecutor's Office directly subordinate to the Prosecutor General. The decision itself was taken by the Disciplinary Chamber in respect of which the Court has already found in *Reczkowicz* that it failed to satisfy the requirements of a "independent and impartial tribunal established by law" prescribed in Article 6 § 1 of the Convention (see paragraphs 343–345 above).

527. Furthermore, the Court has already established that there are substantiated doubts as regards the Disciplinary Chamber's finding that there was a reasonable suspicion of the applicant having committed the offence under Article 241 § 1 of the CC (see paragraph 453 above). It finds that in the circumstances of the case there are grounds to consider that the authorities' action which culminated in the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 could be regarded as a disguised sanction for the applicant's exercise of his freedom of expression.

528. Taking account of the above-mentioned context and having regard to the sequence of events in their entirety, rather than as separate and distinct incidents, the Court considers that there is prima facie evidence of a causal link between the applicant's exercise of his freedom of expression and the Disciplinary Chamber's decision lifting his immunity and suspending him from his judicial duties.

529. The above conclusion is further corroborated by the numerous documents submitted by the applicant which refer to the widespread perception that such a causal link existed. These include not only articles published in the Polish and international press, but also the reports adopted by the Monitoring Committee and the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (see paragraphs 134–136, 138–141 and 210–213 above). The Court would also refer to the report of the American Bar Association Center for Human Rights (see paragraph 137 above).

530. The Government argued that the impugned measures, namely the three preliminary inquiries instituted by the disciplinary officer and the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 lifting his immunity and suspending him from judicial duties were unconnected with the applicant's exercise of freedom of expression or constituted neutral measures that were applied to all judges (see paragraphs 478–480 and 486 above). However, having regard to the entire context of the case, the Court does not find those reasons convincing or supported by specific evidence. Accordingly, it agrees with the applicant that the impugned measures referred to above were prompted by the views and criticisms that he had publicly expressed in his professional capacity.

531. In view of the above, the Court concludes that the impugned measures constituted an interference with the exercise of the applicant's right to freedom of expression, as guaranteed by Article 10 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Wille*, § 51; *Kudeshkina*, § 80; *Baka*, § 152; and *Žurek*, § 213, all cited above). It remains therefore to be examined whether the interference was justified under Article 10 § 2.

(b) Whether the interference was justified

532. To be justified under Article 10 § 2 of the Convention, an interference with the right to freedom of expression must have been "prescribed by law", intended for the pursuit of

one or more of the legitimate aims set out in that paragraph, and “necessary in a democratic society” to achieve that aim or aims.

(i) *Prescribed by law*

(α) General principles concerning the lawfulness of interference

533. The general principles regarding the lawfulness of interference with freedom of expression were summarised by the Court in *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary* ([GC], no. 201/17, §§ 93–96, 20 January 2020), in so far as relevant, as follows:

“93. The Court reiterates that the expression ‘prescribed by law’ in the second paragraph of Article 10 not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (see, among many other authorities, *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, § 120, ECHR 2015, with further references). The notion of ‘quality of the law’ requires, as a corollary of the foreseeability test, that the law be compatible with the rule of law; it thus implies that there must be adequate safeguards in domestic law against arbitrary interferences by public authorities (see *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, § 67, Series A no. 82, and *Olsson v. Sweden (no. 1)*, 24 March 1988, § 61, Series A no. 130).

94. As regards the requirement of foreseeability, the Court has repeatedly held that a norm cannot be regarded as a ‘law’ within the meaning of Article 10 § 2 unless it is formulated with sufficient precision to enable a person to regulate his or her conduct. That person must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty. While certainty is desirable, it may bring in its train excessive rigidity, and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague, and whose interpretation and application are questions of practice (see *Delfi AS*, cited above, § 121, and *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, § 141, ECHR 2012). The criterion of foreseeability cannot be interpreted as requiring that all detailed conditions and procedures governing the interference be laid down in the substantive law itself, and the requirement of ‘lawfulness’ can be met if points which cannot be satisfactorily resolved on the basis of substantive law are set out in enactments of lower rank than statutes (see *Association Ekin v. France*, no. 39288/98, § 46, ECHR 2001-VIII). A law which confers a discretion is thus not in itself inconsistent with the requirement of foreseeability, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference (see *Gillow v. the United Kingdom*, 24 November 1986, § 51, Series A no. 109).

95. That said, it is not for the Court to express a view on the appropriateness of the methods chosen by the legislature of a respondent State to regulate a given field. Its task is confined to determining whether the methods adopted and the effects they entail are in conformity with the Convention (see *Magyar Helsinki Bizottság*, cited above, § 184).

96. The Court would also reiterate that in proceedings originating in an individual application under Article 34 of the Convention, its task is not to review domestic law in the abstract but to determine whether the way in which it was applied to the applicant gave rise to a breach of the Convention (see *Perinçek v. Switzerland* [GC], no. 27510/08, § 136, ECHR 2015 (extracts), with further references).”

(β) Application of the general principles to the present case

– *As regards the preliminary inquiries*

534. As established above, the initiation of three preliminary inquiries concerning the applicant's public statements respectively on the television news channel and in the course of two public meetings constituted an interference with the exercise of his freedom of expression (see paragraphs 530–531 above). The deputy disciplinary officer initiated those inquiries in July/August and October 2018 and in each of them the applicant was summoned to provide a written statement on the subject of the inquiry. Those inquiries were terminated on unspecified dates without the applicant being informed of this fact and no disciplinary charges were brought against him. The Government submitted in their observations that those inquiries had been initiated on account of the applicant's conduct that allegedly disregarded the limits of judicial independence. However, they provided no specific details in this regard. The applicant was only informed about the initiation of the inquiries and the summons addressed to him.

535. As noted above, in terms of statute law the preliminary inquiries were initiated on the basis of section 114(1) of the 2001 Act. However, the question arises whether the applicant was provided with adequate safeguards in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the exercise of his freedom of expression in order to ensure compliance with the “quality of the law” requirements (see paragraph 533 above).

536. The Court has observed above that the preliminary inquiries were initiated by the disciplinary officer with a view to initially determining whether a disciplinary offence had been committed. It finds that in those proceedings the applicant should have been afforded minimum procedural safeguards, in particular the right to be informed about the termination of an inquiry. In the absence of such minimum safeguards a preliminary inquiry may be used by the disciplinary officer in an abusive manner and constitute a form of pressure on the judge concerned with regard to the exercise of his or her freedom of expression. Such a situation is capable of producing a chilling effect on the exercise of that freedom.

537. Having regard to the above, the Court finds the impugned interference with the applicant's freedom of expression in this part was not “prescribed by law” within the meaning of Article 10 of the Convention.

– *As regards the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020*

538. As concluded above, the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 lifting the applicant's immunity and suspending him from judicial duties constituted an interference with the exercise of his freedom of expression (see paragraphs 530–531 above).

539. The Court has already examined in the context of the complaint under Article 8 of the Convention the question of compliance of the Disciplinary Chamber's resolution with domestic law and the rule of law and found that the impugned decision was given by a body which cannot be considered a “court” for the purposes of the Convention, despite the explicit requirements under Article 181 and Article 180 § 2 of the Polish Constitution that decisions of this kind must emanate from a court. It finds that the same reasons are relevant with regard to the applicant's complaint under Article 10 of the Convention.

540. The Court further considers that the requisite procedural safeguards were not put in place to prevent arbitrary application of the relevant substantive law. As established above, the decision on the lifting of the applicant's immunity and his suspension was taken by the Disciplinary Chamber, which failed to meet the requirements of an “independent and impartial tribunal established by law” (see paragraphs 343–345 above).

541. The impugned interference thus cannot be regarded as lawful in terms of Article 10 of the Convention as it was not based on a “law” that afforded the applicant proper safeguards against arbitrariness. It follows that the interference with the applicant’s freedom of expression was not “prescribed by law” within the meaning of Article 10 of the Convention.

(ii) *Whether there was a legitimate aim*

542. In view of its conclusion that the interference in the present case was not lawful, the Court is dispensed from having to examine whether it pursued any of the legitimate aims referred to in Article 10 § 2 and was necessary in a democratic society. However, the Court considers it important also to examine whether the impugned interference pursued any legitimate aim.

543. The Government claimed that the measures at issue pursued the legitimate aims of the prevention of crime and the protection of the reputation of others as well as preventing the disclosure of information received in confidence and maintaining the authority and impartiality of the judiciary (see paragraph 491 above). The applicant, on the other hand, argued that the interference had not served any legitimate aim (see paragraph 472 above).

544. The Court observes that the applicant is one of the most emblematic representatives of the judicial community in Poland who has steadily defended the rule of law and independence of the judiciary. It notes that the applicant expressed his views and criticism on legislative reforms affecting the judicial system and the impact of those reforms and considers that his statements did not go beyond mere criticism from a strictly professional perspective. The Court further notes that the applicant referred to the principle recently established in its case-law, that the general right to freedom of expression of judges to address matters concerning the functioning of the justice system may be transformed into a corresponding duty to speak out in defence of the rule of law and judicial independence when those fundamental values come under threat (see *Żurek*, cited above, § 222; see also Opinion no. 25(2022) of the CCJE on the Freedom of Expression of Judges, paragraph 220 above). Having regard to the circumstances of the present case, it appears that the measures taken by the authorities could be characterised as a strategy aimed at intimidating (or even silencing) the applicant in connection with the views that he had expressed in defence of the rule of law and judicial independence. The Court considers that the impugned measures undoubtedly had a “chilling effect” in that they must have discouraged not only the applicant but also other judges from participating in public debate on legislative reforms affecting the judiciary and more generally on issues concerning the independence of the judiciary (see *Baka*, § 173; *Kövesi*, § 209; and *Żurek*, § 227, all cited above).

545. The Court would point out that the Disciplinary Chamber’s resolution of 18 November 2020, one of the constitutive elements of the interference with the applicant’s right to freedom of expression, lifted his immunity from prosecution and suspended him in connection with an act intrinsically linked to the exercise of judicial duties (see paragraphs 43–44 above). In this regard the Court reiterates the importance of protecting the members of the judiciary against measures that may threaten their judicial independence and autonomy, given the prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society (see paragraph 451 above). Having regard to the general and particular contexts of the applicant’s case, the Court cannot accept that the interference complained of pursued any of the legitimate aims relied upon by the Government for the purposes of Article 10 § 2.

546. There has accordingly been a violation of Article 10 of the Convention on the basis that the interference at issue was not “prescribed by law” and did not pursue any of the legitimate aims permitted for the purposes of that provision.

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

[...]

FOR THESE REASONS, THE COURT,

1. *Decides*, unanimously, to join the applications;
2. *Declares*, by a majority, the complaint under Article 6 § 1 of the Convention concerning the lifting of the applicant's immunity admissible;
3. *Declares*, unanimously, the remainder of the complaint under Article 6 § 1 of the Convention inadmissible;
4. *Declares*, by a majority, the complaint under Article 8 of the Convention concerning the preliminary inquiries and the Disciplinary Chamber's resolution of 18 November 2020 admissible;
5. *Declares*, unanimously, the remainder of the complaint under Article 8 of the Convention inadmissible;
6. *Declares*, unanimously, the complaint under Article 10 of the Convention admissible;
7. *Holds*, by six votes to one, that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right to an independent and impartial tribunal established by law;
8. *Holds*, by six votes to one, that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
9. *Holds*, unanimously, that there has been a violation of Article 10 of the Convention;
10. *Holds*, unanimously, that it is not necessary to examine the admissibility and merits of the complaint under Article 13 of the Convention;
11. *Holds*, unanimously,
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into the currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 30,000 (thirty thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 6,000 (six thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
12. *Dismisses*, unanimously, the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

[...]

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the separate opinion of Judge Wojtyczek is annexed to this judgment.

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE PAJAŁ ET AUTRES c. POLOGNE

(Requête no 25226/18 et 3 autres – voir liste en annexe)

ARRÊT

STRASBOURG

24 octobre 2023

DÉFINITIF

24/01/2024

En l'affaire Pajał et autres c. Pologne,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

[...]

Vu :

les requêtes (nos 25226/18 et 3 autres, voir liste en annexe) dirigées contre la République de Pologne et dont quatre ressortissantes de cet État, M^{mes} Lucyna Pajał, Marta Kuzak, Elżbieta Kabzińska et Danuta Jezierska (« les requérantes »), ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement polonais (« le Gouvernement ») les griefs concernant les articles 6 § 1, 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci et/ou l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et l'article 13 de celle-ci et de déclarer la requête n° 8378/19 irrecevable pour le surplus,

la décision de traiter en priorité les requêtes (article 41 du règlement de la Cour (« le règlement »), les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 19 septembre 2023,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

[...]

EN DROIT

[...]

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

[...]

B. Sur le fond

[...]

2. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

167. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal – c'est à dire le droit de saisir un tribunal en matière civile – constitue un élément inhérent au droit énoncé à l'article 6 § 1 de la Convention, qui pose les garanties applicables en ce qui concerne tant l'organisation et la composition du tribunal que la conduite de la procédure. Le tout forme le droit à un procès équitable protégé par l'article 6 § 1 (*Baka*, précité, § 120).

168. La Cour rappelle de plus que le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du principe de la prééminence du droit, qui exige l'existence d'une voie judiciaire effective permettant de revendiquer les droits civils (*Běleš et autres c. République tchèque*, n° 47273/99, § 49, CEDH 2002-IX, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [GC], n° 5809/08, § 126, CEDH 2016). Chaque justiciable possède le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. C'est ainsi que l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Cudak c. Lituanie* [GC], n° 15869/02, § 54, CEDH 2010, *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 36, série A n° 18, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 43, CEDH 2001 VIII).

169. La Cour rappelle en outre que le droit d'accès à un tribunal doit être « concret et effectif » et non « théorique et illusoire » (voir en ce sens *Bellet c. France*, 4 décembre 1995, § 36, série A n° 333-B). L'effectivité du droit d'accès à la justice demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (*De Geouffre de la Pradelle c. France*, 16 décembre 1992, série A n° 253-B). Le degré d'accès offert par la législation nationale et son interprétation par les tribunaux nationaux doivent également être suffisants pour garantir à un individu le « droit à un tribunal », eu égard au principe de l'État de droit dans une société démocratique (*Georgel et Georgeta Stoiescu*, n° 9718/03, § 74, 26 juillet 2011).

170. Toutefois, le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu ; il peut donner lieu à des limitations. Celles-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Zubac c. Croatie* [GC], n° 40160/12, § 78, 5 avril 2018, et *Baka*, précité, § 120).

b) Application en espèce

171. En l'espèce, la Cour rappelle tout d'abord sa conclusion exposée ci-dessus quant aux points de savoir si l'article 6 de la Convention sous son volet civil était applicable aux faits de la présente espèce et si les requérantes avaient, en conséquence, un droit à voir leur cause examinée par « un tribunal », au sens de cette disposition de la Convention.

172. Elle observe que les décisions litigieuses ont été adoptées par le ministre de la Justice et le CNM, respectivement. La Cour examinera successivement chacune de ces décisions.

173. La Cour observe qu'en conséquence de l'entrée en vigueur en octobre 2017 de la loi du 16 novembre 2016 (paragraphe 27 ci-dessus), l'âge de départ à la retraite des juges en fonction à l'époque des faits a été abaissé respectivement à 60 ans pour les magistrats féminins et à 65 ans pour les magistrats masculins. Ainsi qu'il se dégage du libellé des dispositions pertinentes de cette loi (*idem*), les juges ayant atteint l'âge de la retraite partaient à la retraite sauf s'ils adressaient au ministre de la Justice dans un délai qui leur était imparti à cette fin une déclaration qui indiquait leur souhait de continuer d'exercer leurs fonctions et s'ils présentaient un certificat attestant de leur aptitude à siéger. La Cour observe que, même si chaque requérante a adressé au ministre compétent une déclaration en ce sens (paragraphe 6 ci-dessus), le ministre concerné statuant en application des dispositions pertinentes, selon lui, de la loi Pusp n'avait pas consenti à la poursuite des fonctions respectives des intéressées jusqu'à l'âge de 70 ans. Elle observe qu'en conséquence de la décision ministérielle sur ce point, les requérantes ont été contraintes de prendre leurs retraites respectives en avril 2018 à l'exception de la troisième requérante, qui était la seule à avoir été ultérieurement autorisée par le ministre de la Justice à continuer de siéger jusqu'au mois de décembre 2018, soit jusqu'à l'âge de la retraite applicable antérieurement. Ainsi qu'il ressort des constats résumés ci-dessus au paragraphe 44 du tribunal administratif régional de Varsovie, la Cour observe que les lettres ministérielles communiquant aux plaignantes des affaires analogues le refus du ministre de la Justice de les autoriser à continuer à siéger au-delà de l'âge de la retraite, s'analysaient en une réglementation illégitime – mais faisant autorité – du statut juridique de juge des intéressées. Dans ces circonstances, il est clair aux yeux de la Cour que le ministre de la Justice disposait à l'époque pertinente d'un pouvoir de décision en matière de prolongation de l'exercice du mandat de juge au-delà de l'âge de la retraite.

174. La Cour observe qu'il ressort des éléments en sa possession que la législation pertinente en vigueur à l'époque des faits ne précisait pas si la décision ministérielle relative à la prolongation de l'exercice des fonctions de juge était susceptible de recours. Elle note que les première et deuxième requérantes se sont abstenues de contester les décisions ministérielles rendues en leur défaveur, au motif qu'il n'y avait aucun recours effectif pour ce faire. Elle note ensuite que la quatrième requérante a, quant à elle, invité le ministre de la Justice à lui indiquer les recours au moyen desquels elle pouvait contester sa décision. Elle observe qu'en réponse, le ministre concerné a informé l'intéressée que sa décision était insusceptible de recours. Elle note enfin que, nonobstant la communication ministérielle sur ce point, la quatrième requérante a attaqué la décision litigieuse du ministre impliqué devant la Cour suprême, mais en vain.

175. Ainsi qu'il se dégage des conclusions de l'arrêt de la CJUE mentionné aux paragraphes 62 à 71 ci-dessus, la décision ministérielle en matière d'autorisation ou non de la continuation de l'exercice des fonctions des juges au-delà du nouvel âge du départ à la retraite ne pouvait faire l'objet à l'époque des faits d'un recours juridictionnel, en conséquence de quoi la haute juridiction européenne avait conclu au manquement de la Pologne aux obligations, que lui impose l'article 19, paragraphe 1, second alinéa TFUE, de prévoir un système de voies

de recours assurant un contrôle juridictionnel effectif dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

176. La Cour note qu'en l'espèce, le Gouvernement a soutenu que la décision litigieuse du ministre de la Justice aurait été, d'un côté, exclue de la voie judiciaire (paragraphe 90–91) et, de l'autre susceptible de recours devant le juge administratif (paragraphe 92 et 144). Elle note que, pour étayer sa position sur ce dernier point, le Gouvernement se réfère à des exemples de jurisprudence des juridictions administratives (paragraphe 43–47).

177. La Cour relève qu'il se dégage des exemples de jurisprudence soumis par le Gouvernement que le tribunal administratif régional de Varsovie ayant tranché des litiges analogues à ceux des première, deuxième et quatrième requérantes s'est déclaré incompétent pour en connaître (paragraphe 43 ci-dessus). Elle note que ce n'est qu'à la suite de la décision de cassation rendue par la Cour administrative suprême en octobre 2019 que le tribunal administratif, statuant en tant que juridiction de renvoi, a procédé au revirement de sa jurisprudence sur ce point et a statué en faveur des plaignantes (paragraphe 44–45 ci-dessus). Elle note que, dans la jurisprudence de la Cour administrative suprême, laquelle s'était constituée postérieurement à l'introduction des présentes requêtes devant elle, la haute juridiction administrative, statuant en dernier ressort et en considération des arrêts de la CJUE intervenus dans l'intervalle, a entériné l'approche jurisprudentielle susmentionnée du tribunal administratif régional de Varsovie (paragraphe 46–47 ci-dessus).

178. La Cour ne peut que saluer l'approche qui transparait de cette jurisprudence de la Cour administrative suprême. Elle constate néanmoins que, d'un côté, celle-ci a émergé environ deux ans et demi suivant l'introduction des présentes requêtes auprès d'elle et que, de l'autre, le Gouvernement ne lui a communiqué aucun élément d'information quant aux suites données par le ministre de la Justice aux décisions dans les affaires analogues susmentionnées aux paragraphes 44–45 du tribunal administratif régional de Varsovie.

179. Dans ces conditions, la Cour considère que les exemples de jurisprudence soumis par le Gouvernement ne sont pas à même de confirmer l'existence d'une pratique interne qui aurait permis aux requérantes d'avoir accès à l'époque des faits à un tribunal aux fins du contrôle de la décision ministérielle portant refus de prolonger l'exercice de leurs fonctions de juge au-delà de l'âge de la retraite.

180. La Cour relève ensuite qu'en conséquence de la modification législative subséquente, le pouvoir d'autoriser ou non la continuation de l'exercice des fonctions des juges au-delà de l'âge de la retraite a été dévolu au CNM. Elle note que la troisième requérante a indiqué à celui-ci son souhait de continuer à exercer sa fonction jusqu'à l'âge de 70 ans en s'appuyant à cette fin sur ces nouvelles dispositions législatives. Elle observe que le CNM a rejeté la demande de l'intéressée, en indiquant de surcroît qu'en vertu des dispositions de l'article 69 § 1b de la loi Pusp, sa décision y afférente était « définitive ». Elle note que les éléments d'information communiqués à la troisième requérante par le vice-président du CNM ne précisaient pas quels étaient les recours dont la résolution du CNM rendue en défaveur de l'intéressée pouvait faire l'objet.

181. Elle observe qu'il ressort des déclarations faites par le Gouvernement à ce propos que la résolution du CNM en question aurait été, d'un côté, insusceptible de recours (paragraphe 91 ci-dessus) et, de l'autre, susceptible de recours devant la Cour suprême (paragraphe 144 ci-dessus). Elle considère par conséquent que ces déclarations sont également incohérentes.

182. Elle note que, même si quelques exemples de la jurisprudence, présentés aux paragraphes 48 et 50 ci-dessus, de la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques

de la Cour suprême viennent étayer les déclarations faites par le Gouvernement sur ce dernier point, cette jurisprudence a été incohérente pendant longtemps.

183. Quoi qu'il en soit, la Cour rappelle ses constats dans l'affaire *Dolinska-Ficek et Ozimek c. Pologne* (nos 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021), selon lesquels la même chambre de la Cour suprême ne répond pas aux conditions prescrites pour « un tribunal indépendant et impartial établi par la loi », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle considère, par conséquent, que même si la troisième requérante avait eu la possibilité de contester la résolution du CNM rendue en sa défaveur devant la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, cela n'aurait pas garanti l'examen de ses griefs par un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

184. Dans ces circonstances, la Cour n'est pas convaincue que les recours évoqués par le Gouvernement aient été effectifs. Elle constate, par conséquent, que le droit des requérantes d'accéder à un tribunal a été restreint.

185. Quant au caractère légitime de la restriction incriminée, la Cour observe qu'il se dégage des observations du Gouvernement (paragraphe 86, 90 et 93–94 ci-dessus) que l'exclusion dans le chef des requérantes d'un recours qui leur eût permis de se plaindre du refus du ministre de la Justice et du CNM respectivement de les autoriser à poursuivre l'exercice de leurs fonctions de juge aurait répondu à l'impératif d'amélioration de l'efficacité du service public de la justice.

186. Sans contester la légitimité du but invoqué de la restriction litigieuse en tant que tel, la Cour note avec une profonde préoccupation qu'il se dégage des conclusions tant de l'avis de la Commission de Venise (paragraphe 55 ci-dessus) que de l'arrêt de la CJUE (paragraphe 62–71 ci-dessus) que le mécanisme incriminé en vertu duquel la poursuite de l'exercice des fonctions de juge au-delà de l'âge de la retraite est autorisée aurait servi au représentant du pouvoir exécutif à indûment écarter un grand nombre de juges chevronnés et à exercer une influence indue sur ceux se rapprochant de l'âge de la retraite.

187. La Cour souligne dans ce contexte l'importance croissante que les instruments internationaux et ceux du Conseil de l'Europe, ainsi que la jurisprudence des juridictions internationales et la pratique d'autres organes internationaux accordent au respect de l'équité procédurale dans les affaires concernant la révocation ou la destitution de juges, et notamment à l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif pour toute décision touchant à la cessation du mandat d'un juge (*Baka*, précité, § 121, et *Kövesi*, précité, § 156, en ce qui concerne les procureurs). Elle souligne aussi l'importance croissante qui s'attache à la séparation des pouvoirs et à la nécessité de préserver l'indépendance de la justice (*Ramon Nunez de Carvalho e Sá*, § 196, *Baka*, § 165, *Broda et Bojara*, § 143, tous les trois précités).

188. En l'espèce, la Cour observe que, par jeu de l'effet combiné de la législation abaissant l'âge de la retraite des juges féminins à 60 ans et des refus respectifs du ministre de la Justice et du CNM d'autoriser les requérantes à poursuivre l'exercice de leurs fonctions au-delà de l'âge de la retraite, les intéressées ont été contraintes de prendre leur retraite entre cinq à neuf ans plus tôt que prévu. Elle note qu'en conséquence de l'application des mesures précitées aux requérantes, celles-ci ont été purement et simplement écartées de la magistrature. Partant, elle considère que les mesures incriminées ont été constitutives d'une ingérence du ministre de la Justice et du CNM respectivement dans l'exercice par les intéressées de leurs fonctions juridictionnelles.

189. La Cour observe que l'analyse de la jurisprudence interne qui a été portée à sa connaissance démontre que le ministre de la Justice ne disposait d'aucune compétence décisionnelle lui permettant d'autoriser la continuation de l'exercice des fonctions des juges dans des situations analogues à celles des requérantes en l'espèce et que, par conséquent,

les éventuelles décisions ministérielles en la matière étaient considérées comme illégitimes (paragraphe 44–47 ci-dessus).

190. La Cour relève que les décisions rendues respectivement par le ministre compétent et par le CNM en défaveur des requérantes ont été adoptées en application de critères qui étaient vagues et imprécis. Elle note également que les décisions ministérielles en question n'étaient soumises à aucune condition de délai et n'étaient pas non plus accompagnées d'une quelconque motivation. Elle observe en outre que la décision ministérielle susmentionnée n'était soumise à l'époque considérée à aucune forme de contrôle de la part d'un organe externe au ministre compétent et indépendant vis-à-vis de celui-ci. Elle rappelle dans ce contexte l'importance que les organes du Conseil de l'Europe accordent au principe qui exige que les décisions concernant la sélection et la carrière des juges reposent sur des critères objectifs préétablis par la loi ou par les autorités compétentes et que l'instance qui intervient dans tous les aspects de la sélection et de la carrière des juges soit indépendante (paragraphe 54 et 57 ci-dessus).

191. La Cour estime que des considérations similaires à celles exposées ci-dessus s'appliquent à la décision du CNM concernant la troisième requérante. Elle note que, même si à la différence des décisions ministérielles précitées, la décision du CNM était motivée, cette motivation était libellée en termes généraux et stéréotypés. À cet égard, la Cour prend note des arguments de la troisième requérante à propos de ses difficultés alléguées à comprendre les motifs de la décision du CNM libellée de la sorte.

192. La Cour observe que le Gouvernement, dans ses observations (paragraphe 97 ci-dessus), soutient que les inconvénients allégués de l'intervention ministérielle incriminée par les requérantes ont été supprimés à la suite de l'entrée en vigueur de l'amendement législatif du 23 mai 2018. La Cour ne souscrit pas à cet argument. À cet égard, elle renvoie aux constats concernant le défaut d'indépendance de l'actuel CNM et de la subordination de celui-ci aux autorités politiques que la Grande Chambre a formulé dans l'affaire *Grzęda* (précitée, § 322) et qui se dégagent d'une série d'arrêtés pertinents de la Cour concernant la Pologne (voir, *Reczkowicz v. Pologne*, n° 42447/19, §§ 269–276, 22 juillet 2021, *Dolinska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, précité, §§ 290–312 et 316, et *Advance Pharma c. Pologne*, n° 1469/20, §§ 216–217, 3 février 2022). Elle note que, pour parvenir à ses constats sur ces points, la Grande Chambre s'est appuyée, entre autres, sur la jurisprudence pertinente de la Cour suprême polonaise, de laquelle il se dégage que le CNM en l'état actuel ne présente pas de garanties suffisantes d'indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif (*ibidem*, § 319).

193. La Cour considère que, compte tenu des éléments précités et des circonstances ayant entouré les départs respectifs des requérantes de la magistrature, celles-ci pouvaient légitimement soupçonner un élément d'arbitraire dans les décisions du ministre de la Justice et du CNM les visant. La Cour rappelle que l'arbitraire, qui implique la négation de l'état de droit (*Al-Dulimi et Montana Management Inc.*, précité, § 145), est tout aussi intolérable en matière de droits procéduraux qu'en matière de droits substantiels (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], n° 80982/12, § 118, 15 octobre 2020).

194. Statuant sur la base de l'ensemble des éléments en sa possession, la Cour ne peut que conclure que les départs à la retraite respectifs des requérantes n'étaient entourés d'aucune des exigences fondamentales de l'équité procédurale. Elle souligne aussi que les décisions ministérielles rendues en défaveur des requérantes n'étaient accompagnées d'aucune motivation et que seule la décision du CNM concernant la troisième requérante était motivée de manière stéréotypée et succincte. Elle estime que, dans un cadre juridique comme celui de l'espèce, où le représentant du pouvoir exécutif et le CNM subordonné aux autorités politiques disposent d'un pouvoir de décision en matière de prolongation de la durée du mandat de juge, l'absence de tout

contrôle de la légalité de ces décisions ne peut être dans l'intérêt de l'État. La Cour relève que le cadre juridique national, qui avait été appliqué aux requérantes, ne les protégeait d'aucune manière que ce soit contre la cessation arbitraire de leurs fonctions de juge (paragraphe 23–26 ci-dessus). Elle considère cependant que les magistrats doivent bénéficier d'une protection contre l'arbitraire du pouvoir exécutif, et que seul le contrôle par un organe judiciaire indépendant de la légalité d'une telle décision de révocation est à même de rendre ce droit effectif (voir, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, et *Broda et Bojara*, § 146, tous deux précités).

195. Ainsi qu'il se dégage des conclusions de l'avis de la Commission de Venise (paragraphe 55 ci-dessus), celle-ci a recommandé la suppression de la possibilité dont le ministre de la Justice était investi alors de prolonger, à son gré, les fonctions d'un juge au-delà de l'âge de la retraite, au motif, entre autres, que cette possibilité rendait le juge intéressé sujet aux pressions. De plus, dans son arrêt (paragraphe 62–71 ci-dessus), la CJUE a examiné la mesure consistant à conférer au ministre de la Justice le pouvoir d'autoriser ou non la continuation de l'exercice des fonctions des juges au-delà du nouvel âge du départ à la retraite, tel qu'abaissé. Ainsi qu'il se dégage des conclusions sur ce point de l'arrêt de la CJUE, le mécanisme dont la mesure en question était assortie, combinée avec la mesure d'abaissement de l'âge normal du départ à la retraite à 60 ans pour les juges féminins et à 65 pour les juges masculins, méconnaissait le principe d'inamovibilité des juges.

196. La Cour n'aperçoit aucun motif de s'écarter des conclusions sur ces points de chacune des instances susmentionnées. Comme celles-ci, elle considère que les décisions, qui avaient été adoptées dans le chef de chacune des requérantes en application du mécanisme national incriminé, ont été constitutives d'une immixtion arbitraire et irrégulière du représentant de l'autorité exécutive et de l'organe subordonné à celle-ci dans la sphère d'indépendance et d'inamovibilité des juges.

197. La Cour redit que, compte tenu de la place éminente qu'occupe la magistrature parmi les organes de l'État dans une société démocratique et de l'importance qui s'attache à la séparation des pouvoirs et à la nécessité de préserver l'indépendance de la justice (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* précité, § 196, avec la jurisprudence citée), elle-même doit être particulièrement attentive à la protection des membres du corps judiciaire contre les mesures susceptibles de menacer leur indépendance et leur autonomie (*Bilgen*, précité, § 58). Elle rappelle de plus que les juges ne peuvent faire respecter l'état de droit et donner effet à la Convention que si le droit interne ne les prive pas des garanties requises en vertu de la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité (*Grzęda* précité, § 264).

198. La Cour considère que dès lors que, comme en l'espèce, il est question de cessation anticipée des fonctions de juge en conséquence de décisions unilatérales du représentant du pouvoir exécutif et de l'organe subordonné à ce dernier, il devrait y avoir des raisons sérieuses propres à justifier une absence exceptionnelle de contrôle juridictionnel. Or, le Gouvernement n'en a fourni aucune à la Cour en l'espèce (*Bilgen* précité, § 96).

199. Dans ces circonstances, la Cour conclut que l'État défendeur a porté atteinte à la substance même du droit pour les requérantes d'accéder à un tribunal (voir, *mutatis mutandis*, *Baka*, précité, § 121).

200. Partant, la Cour rejette l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par Gouvernement, pour autant qu'elle concerne les recours internes indiqués ci-dessus (paragraphe 144), et conclut à la violation dans le chef des requérantes du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 8 DE CELLE-CI

[...]

B. Sur le fond

[...]

b) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

256. La Cour rappelle que pour qu'une question se pose au regard de l'article 14, il doit y avoir une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations comparables. Une telle différence est discriminatoire si elle ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La notion de discrimination au sens de l'article 14 englobe également les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement plus favorable (*Valianatos et autres c. Grèce* [GC], nos 29381/09 et 32684/09, § 76, 7 novembre 2013).

257. Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008). L'étendue de la marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984, § 40, série A n° 87, et *Inze c. Autriche*, 28 octobre 1987, § 41, série A n° 126), mais c'est à la Cour qu'il incombe en dernier ressort de se prononcer sur le respect de la Convention (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 39, CEDH 2002-IV).

258. La marge de manœuvre des États membres lorsqu'il s'agit de déterminer si une différence de traitement est justifiée est plus étroite lorsque cette différence est fondée sur le sexe et, en pareil cas de figure, le principe de proportionnalité commande non seulement que la mesure choisie soit dans l'ensemble adaptée au but poursuivi, mais en plus qu'il soit démontré qu'elle était nécessaire dans les circonstances de l'espèce (*Emel Boyraz* précité, § 51). La progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des États membres du Conseil de l'Europe et seules des considérations très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la Convention une telle différence de traitement (*Konstantin Markin*, précité, § 127).

ii. Application en espèce

259. En l'espèce, la Cour observe qu'en conséquence de l'entrée en vigueur de la législation opérant un abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de 67 à 60 et à 65 ans respectivement pour les femmes et pour les hommes, les requérantes ont chacune été contrainte de quitter leurs fonctions de juge. Elle note que la législation en question a clairement introduit une différence de traitement fondée sur le sexe en ce qui concerne l'âge de la cessation obligatoire d'activité entre personnes exerçant la même profession. La Cour relève que les requérantes en l'espèce ont exercé une profession intellectuelle. Elle fait observer que les différences biologiques entre les hommes et les femmes et les éventuelles considérations liées au rôle de ces dernières dans la société n'ont pas de répercussions sur l'aptitude des uns ou des autres à exercer les professions de ce type. Elle constate que le Gouvernement en l'espèce ne lui a soumis aucun élément de nature à la convaincre que les juges féminins ayant atteint

l'âge de 60 ans en général ou les requérantes en l'espèce auraient été moins à même que les juges masculins dans une situation analogue de s'acquitter convenablement de leurs obligations professionnelles (voir, *mutatis mutandis* *Emel Boyraz* précité, § 55). Elle juge particulièrement préoccupante l'obligation faite à la seule catégorie susmentionnée des juges féminins, à laquelle appartiennent les requérantes en l'espèce, de prouver au moyen d'un certificat médical qu'elles étaient encore aptes à siéger sur le plan intellectuel. La Cour considère par conséquent qu'il y a eu en l'espèce, à n'en pas douter, une différence de traitement fondée sur le sexe entre des personnes placées dans des situations analogues.

260. Concernant la question de savoir si la différence de traitement en cause entre les juges féminins et les juges masculins peut passer pour avoir été objectivement et raisonnablement justifiée au regard de l'article 14, la Cour observe que la CJUE a jugé la législation nationale susmentionnée contraire aux normes européennes sur l'égalité de traitement. Ainsi qu'il se dégage de l'arrêt sur ce point de la CJUE (paragraphe 62–71 ci-dessus), la législation en question a introduit des conditions directement discriminatoires fondées sur le sexe, notamment, en ce qui concerne le moment auquel les juges féminins intéressés pouvaient bénéficier d'un accès effectif aux avantages prévus par les régimes des pensions concernés. La Cour note que la CJUE a rejeté l'argument de la Pologne selon lequel la fixation, pour le départ à la retraite, de telles conditions d'âge différentes selon le sexe aurait été justifiée par l'objectif d'éliminer des discriminations au détriment des femmes. Elle note de plus que la CJUE, dans sa jurisprudence (paragraphe 72–79 ci-dessus), a estimé que la mesure d'abaissement abrupt et considérable de l'âge de la retraite concernant, entre autres, les juges ne pouvait se justifier ni au regard de l'objectif d'uniformisation, dans le cadre des professions relevant de la fonctions publique, des limites d'âges de cessation obligatoire d'activité, ni de celui de création d'une structure d'âge « plus équilibrée » au sein des professions concernées facilitant l'accès des jeunes juristes.

261. La Cour note que certains arguments que le Gouvernement lui a soumis sont similaires à ceux que la CJUE avait rejetés. En l'espèce, elle ne voit aucune raison de s'écarter des conclusions auxquelles la haute juridiction européenne est parvenue relativement à ces arguments. Elle relève que, malgré l'adoption de l'arrêt précité de la CJUE (paragraphe 62–71 ci-dessus), la situation des requérantes en l'espèce n'a pas changé et les discriminations dénoncées devant elle demeurent entières pour ce qui les concerne.

262. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel les requérantes auraient pu se prévaloir de l'article 26 § 2 de la loi du 16 novembre 2016 afin de bénéficier de conditions de départ à la retraite analogues à celles des juges masculins, la Cour rappelle qu'elle a constaté (paragraphe 235 ci-dessus) que les intéressées en l'espèce ont souhaité exercer le droit que leur garantissaient non pas les dispositions de l'article précité de la loi du 16 novembre 2016 mais celles de l'article 26 § 1 de la même loi. Par ailleurs, ainsi qu'il se dégage de la jurisprudence nationale (paragraphe 43–44 ci-dessus), c'est la deuxième des deux dispositions législatives précitées qui était applicable aux juges féminins se trouvant dans une situation analogue à celle des intéressées en l'espèce et non pas la première.

263. La Cour observe que, par suite de l'effet combiné de la législation opérant une différenciation entre hommes et femmes relativement à l'âge de départ à la retraite des juges polonais et des refus ministériels d'autoriser la poursuite de l'exercice par les requérantes des fonctions de juge au-delà de l'âge en question, tel qu'abaissé, il a été mis fin à la vie active des intéressées cinq ans plus tôt que dans le cas des juges masculins dans une situation analogue. Elle note que la mise à la retraite anticipée des requérantes a non seulement nui aux carrières professionnelles respectives de celles-ci mais a de surcroît eu d'importantes répercussions pour

elles, notamment sur le plan financier. Elle constate, ainsi qu'il se dégage des éléments en sa possession, que le montant de la pension de retraite des requérantes était directement fonction du temps de service accompli par elles et le nombre d'années de service constituait un facteur décisif pour le calcul de chacune des deux composantes de cette même rémunération, à savoir le traitement de base, d'une part, et la prime d'ancienneté, d'autre part. Dans ces circonstances, la Cour estime que le manque à gagner que les requérantes allèguent subir par rapport aux juges masculins est établi. Elle considère que l'effet discriminatoire des mesures incriminées vis-à-vis des requérantes a été amplifié par l'absence de possibilité pour celles-ci d'exercer à la retraite un emploi de nature à leur permettre d'atteindre un épanouissement professionnel satisfaisant.

264. Compte tenu des conclusions auxquelles elle a abouti (paragraphe 260–263 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si la quatrième requérante a subi de surcroît une discrimination fondée sur son âge.

265. Eu égard à ce qui précède, la Cour rejette l'exception de nonépuisement des voies de recours internes pour autant qu'elle concerne le recours susmentionné (paragraphe 262 ci-dessus), et conclut à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci en ce qui concerne la première, la deuxième et la troisième requérante.

IV. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION

266. Invoquant expressément et en substance l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à celle-ci, la première et la deuxième requérante se plaignent que les pensions de retraite qu'elles touchent sont d'un montant inférieur à celles perçues par les juges masculins se trouvant dans une situation analogue.

267. Le Gouvernement conteste ces allégations.

268. Eu égard à ses constats (paragraphe 259–265 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner en l'espèce s'il y a eu de surcroît violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention en ce qui concerne la première et la deuxième requérante.

269. Invoquant l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci, la quatrième requérante se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours effectif au travers duquel elle aurait pu formuler son grief de violation de l'article 8 de la Convention.

270. Le Gouvernement considère que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. À titre subsidiaire, il soutient qu'aucune violation de l'article 13 de la Convention à l'égard de la quatrième requérante ne peut être constatée.

271. La Cour rappelle que quand le droit revendiqué est un droit de caractère civil, l'article 6 § 1 constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celle-ci. Compte tenu de ce qui précède et de son constat sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu en l'espèce de surcroît violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci (*Menéndes García c. Espagne* (déc.), n° 21046/07, 5 mai 2009).

[...]

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;
2. *Déclare*, à la majorité, les requêtes recevables ;

3. *Décide*, à la majorité, de joindre au fond l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes pour autant qu'elle concerne les recours mentionnés aux paragraphes 149 et 225 de l'arrêt, et de la rejeter ;
4. *Dit*, par 5 voix contre 2, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. *Dit*, par 5 voix contre 2, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci en ce qui concerne la première, la deuxième et la quatrième requérante ;
6. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs soulevés sous l'angle des articles 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à celle-ci et l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 de celle-ci ;
7. *Dit*, par 5 voix contre 2,
 - a) que l'État défendeur doit verser, dans les trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, **à convertir dans la monnaie de l'État défendeur**, au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 26 000 EUR à la première, à la deuxième et à la quatrième requérante respectivement, plus tout montant pouvant être dû par ces requérantes à titre d'impôt, pour dommage matériel et moral ;
 - ii. 20 000 EUR à la troisième requérante, plus tout montant pouvant être dû par cette requérante à titre d'impôt, pour dommage matériel et moral ;
 - iii. 600 EUR conjointement à la première et à la deuxième requérante, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
2. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

[...]

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée des juges K. Wojtyczek et P. Paczolay.

[...]

FIRST SECTION

CASE OF WAŁĘSA v. POLAND

(Application no. 50849/21)

JUDGMENT

STRASBOURG

23 November 2023

FINAL

23/02/2024

In the case of Wałęsa v. Poland,

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:
[...]

Having regard to:

- the application (no. 50849/21) against the Republic of Poland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Polish national, Mr Lech Wałęsa (“the applicant”), on 5 October 2021; the decision to give notice to the Polish Government (“the Government”) of the application; the withdrawal of Mr Krzysztof Wojtyczek, the judge elected in respect of Poland, from sitting in the case (Rule 28 § 3 of the Rules of Court);
- the decision of the Chamber under Rule 29 § 2 (b) that less than three of the persons indicated in the list of *ad hoc* judges submitted in advance by the Government in accordance with Article 26 § 4 of the Convention and Rule 29 § 1 (a) satisfy the conditions set out in paragraph 1(c) of this Rule;
- the decision of the President of the Section to appoint Judge Ioannis Ktistakis to sit as an *ad hoc* judge (Article 26 § 4 of the Convention and Rule 29 § 2 (b) of the Rules of Court),

Mr K. Wojtyczek, the judge elected in respect of Poland, having withdrawn from sitting in the case (Rule 28 § 3);
the observations submitted by the respondent Government and the observations in reply submitted by the applicant;
the comments submitted by the third-party interveners, the Helsinki Foundation for Human Rights, the Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland and the Polish Judges' Association Iustitia, who were granted leave to intervene by the President of the Section;
Having deliberated in private on 14 November 2023,
Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

[...]

THE LAW

[...]

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE RIGHT TO AN INDEPENDENT AND IMPARTIAL TRIBUNAL ESTABLISHED BY LAW

[...]

B. Merits

[...]

3. *The Court's assessment*

(a) **Whether the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs satisfies the standard of an “independent and impartial tribunal established by law”**

(i) *General principles deriving from the Court's case-law*

167. The general principles regarding the scope of, and meaning to be given to, the concept of a “tribunal established by law” were set out in *Guðmundur Andri Ástráðsson* (cited above, §§ 211–234). In the same judgment, the Court developed a threshold test made up of three criteria, taken cumulatively, in order to assess whether the irregularities in a given judicial appointment procedure were of such gravity as to entail a violation of the right to a tribunal established by law, and whether the balance between the competing principles had been struck by the State authorities (*ibid.*, §§ 243–252).

The above principles have recently been applied by the Court in a number of cases concerning the independence of the judiciary in Poland (see, in particular, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*, cited above, §§ 243–291; *Reczkowicz*, §§ 216–282; *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, cited above, §§ 272–355; *Advance Pharma sp. z o.o.*, §§ 304–351; and *Juszczyszyn*, §§ 193–211, all cited above).

(ii) *Application of the above principles to the present case*

168. In *Dolińska-Ficek and Ozimek*, which specifically concerned the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs (hereinafter the “CERPA”), the Court made, among others, the following findings.

169. As regards the first step of the *Ástráðsson* test, the Court established that, on two counts, there had been a manifest breach of the domestic law which adversely affected the fundamental rules of procedure for the appointment of judges to the CERPA of the Supreme Court.

First, the appointment was made upon a recommendation of the NCJ, as established under the 2017 Amending Act, a body which no longer offered sufficient guarantees of independence from the legislative or executive powers.

In making that finding, the Court had regard to all the relevant considerations, and in particular to the convincing and forceful arguments of the Supreme Court in its judgment of 5 December 2019 (no. III PO 7/18) and the resolution of the joined Chambers of the Supreme Court of 23 January 2020 (see paragraphs 79–80 and 82–87 above), and to that court’s conclusions as to the procedure for judicial appointments to the CERPA being contrary to the law – conclusions reached after a thorough and careful evaluation of the relevant Polish law from the perspective of the Convention’s fundamental standards and of EU law, and in application of the CJEU’s guidance and case-law (see *Dolińska-Ficek and Ozimek*, cited above, §§ 283–312).

170. For a number of reasons stated in that judgment, the Court was not persuaded by the Government’s argument – on which they have also relied in the present case (see paragraph 162 above) – that the Constitutional Court’s judgment of 20 April 2020 (no. U 2/20) had deprived the Supreme Court’s resolution of its meaning or effects for the purposes of this Court’s ruling as to whether there had been a “manifest breach of the domestic law” in terms of Article 6 § 1 (*ibid.*, §§ 314–319). The Court found that this judgment appeared to focus mainly on protecting the President’s constitutional prerogative to appoint judges and the *status quo* of the current NCJ, leaving aside the issues which were crucial in the Supreme Court’s assessment, such as an inherent lack of independence of the NCJ which, in that court’s view, irretrievably tainted the whole process of judicial appointments, including to the Supreme Court. Furthermore, the Court did not accept the Constitutional Court’s interpretation of the standards of independence and impartiality of a court under Article 6 § 1 of the Convention, to the effect that those Convention standards excluded the power of “other judges” to generally question a “judge’s right to adjudicate” or to verify “the regularity of the procedure preceding the appointment of a judge by the President”, which had led the Constitutional Court to the conclusion that the Supreme Court’s interpretative resolution was incompatible with that provision. The Court saw no conceivable basis in its case-law for such a conclusion (*ibid.*, § 316).

In sum, the Court found that the Constitutional Court’s evaluation must be regarded as arbitrary and as such could not carry any weight in the Court’s conclusion as to whether there was a manifest breach, objectively and genuinely identifiable as such, of the domestic law involved in the procedure for judicial appointments to the CERPA (*ibid.*, § 317).

171. As regards the second breach of the domestic law, the Court held that the President of Poland, despite the fact that the implementation of NCJ resolution no. 331/128 – whereby all the judges in the CERPA had been recommended for appointment – had been stayed by the Supreme Administrative Court and the issue of legal validity of that resolution was yet to be determined by that court, had appointed them to judicial office in manifest disregard for the rule of law.

In that context, the Court subscribed, *inter alia*, to the views expressed by the Supreme Court and the CJEU (*ibid.*, § 328). It first had regard to the Supreme Court’s comprehensive assessment of the appointment procedure in respect of Judge Stępkowski (referred to as Judge A.S in *Dolińska-Ficek and Ozimek*). That assessment was made in the Supreme Court’s decision to ask the CJEU for a preliminary ruling on the question whether a judge appointed by the President of Poland in the above circumstances could be regarded as an “independent and

impartial tribunal established by law” (see *Dolińska-Ficek and Ozimek*, cited above, § 322). In the Supreme Court’s view, the participation of the person so appointed in a judicial formation justified the conclusions that such a body was not a “court established by law” (*ibid.*, § 323).

The CJEU, in its judgment in *W.Ż.* (for the relevant parts of the judgment see *Dolińska-Ficek and Ozimek*, cited above, § 203), noted, among other things, that when the appointment of Judge A.S. had taken place, there could have been no doubt, first of all, that the effects of resolution no. 331/2018 proposing his candidature had been suspended by the final order issued by the Supreme Administrative Court. It had also been clear that the said suspension would remain valid until the CJEU had given a preliminary ruling in *A.B. and Others* (for the relevant parts of this judgment see *Dolińska-Ficek and Ozimek*, cited above, § 193).

In the light of the CJEU’s case-law, EU law required that the national court dealing with a dispute governed by that law must be able to grant interim relief in order to ensure the full effectiveness of the judgment to be given. Thus, the appointment of A.S. in breach of the authority attaching to the final order of the Supreme Administrative Court, and without waiting for the CJEU judgment in *A.B. and Others*, had undermined the system established in Article 267 TFEU. Subject to the final assessment to be made by the domestic court, the circumstances of the case seen as a whole were such as to lead to the conclusion that the appointment of A.S. had taken place in clear disregard of the fundamental procedural rules for the appointment of judges to the Supreme Court.

172. The Court concluded that the actions of the executive power in the process of appointment of judges to the CERPA demonstrated an attitude which could only be described as one of utter disregard for the authority, independence and role of the judiciary. Those actions had clearly been taken with the ulterior motive of not only influencing the outcome of the pending court proceedings but also preventing the proper examination of the legality of the resolution that recommended candidates for judicial posts and, in consequence, rendering judicial review of the resolution meaningless. They were aimed at ensuring that the judicial appointments as proposed by the NCJ – a body over which the executive and the legislative authorities held an unfettered power – would be given effect even at the cost of undermining the authority of the Supreme Administrative Court, one of the country’s highest courts, and despite the risk of setting up an unlawful court. As such, the actions were in flagrant breach of the requirements of a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention and were incompatible with the rule of law (*ibid.*, § 330).

173. As regards the second step of the test, the Court found that, by virtue of the 2017 Amending Act, which deprived the judiciary of the right to elect judicial members of the NCJ – a right afforded to it under the previous legislation and recognised by international standards – the legislative and the executive powers achieved a decisive influence on the composition of the NCJ. The Act practically removed not only the previous representative system but also the safeguards of independence of the judiciary in that regard. This, in effect, enabled the executive and the legislature to interfere directly or indirectly in the judicial appointment procedure, a possibility of which these authorities had taken advantage. This situation was further aggravated by the subsequent appointment of judges to the CERPA by the President of Poland, carried out in flagrant disregard for the fact that the implementation of NCJ resolution no. 331/2018 recommending their candidatures had been stayed.

The Court concluded that the breaches of the domestic law that it had established, arising from non-compliance with the rule of law, the principle of the separation of powers and the independence of the judiciary, inherently tarnished the impugned appointment procedure. A procedure for appointing judges disclosing undue influence of the legislative and executive

powers on the appointment of judges was *per se* incompatible with Article 6 § 1 of the Convention and, as such, amounted to a fundamental irregularity adversely affecting the whole process and compromising the legitimacy of a court composed of the judges so appointed.

In sum, the breaches in the procedure for the appointment of judges to the CERPA of the Supreme Court were found to have been of such gravity that they impaired the very essence of the applicants' right to a "tribunal established by law" (*ibid.*, §§ 348–350).

174. As regards the third step of the test, the Court found that there was no procedure under Polish law whereby the applicants could challenge the alleged defects in the process of appointment of judges to the CERPA (*ibid.*, § 352).

175. In conclusion, in *Dolińska-Ficek and Ozimek* the Court held that the above irregularities in the appointment process compromised the legitimacy of the CERPA to the extent that, following an inherently deficient procedure for judicial appointments, it had lacked and continued to lack the attributes of a "tribunal" which was "lawful" for purposes of Article 6 § 1 of the Convention. It further held that, on that account, there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right to an independent and impartial tribunal established by law (*ibid.*, §§ 353 *in fine* and 357, and the fifth operative provision of the judgment).

176. In view of the foregoing and for the same reasons as in *Dolińska-Ficek and Ozimek*, the Court concludes in the present case that the CERPA which examined the extraordinary appeal in question was not an "independent and impartial tribunal established by law".

(b) As regards the alleged lack of independence and impartiality on the part of Judge Stępkowski

177. The Court notes at the outset that the applicant unsuccessfully asked for the exclusion of seventeen judges currently sitting in the CERPA, listing them by name. The list included, in particular, Mr Stępkowski, the judge rapporteur, and Mr Księżak, who would subsequently deal, sitting as a single judge, with the applicant's request for exclusion. As regards all the judges concerned, the applicant submitted that their appointment procedure raised serious doubts from the point of view of the rule of law, especially as they had been recommended for appointment by the reformed NCJ, constituted in a deficient procedure under the 2017 Amending Act. In respect of Mr Stępkowski, he stressed that his doubtful status as a judge was the object of proceedings before the CJEU (see also paragraph 171 above, with reference to the case of *W.Ż*) and alleged that his past (pre-appointment) activities had demonstrated extreme and fundamentalist views adversely affecting his impartiality (see paragraph 34 above).

178. The applicant's request was dismissed in so far as it related to Judge Stępkowski and rejected in its remainder by the judge directly concerned by the applicant's challenge, as the procedure for his appointment and his own independence and impartiality were at stake (see paragraph 35 above). As the judge gave no reasons for his decision, the Court is unable to ascertain on which legal basis he relied, what considerations were behind the decision and whether, and if so how, the issue of Judge Stępkowski's alleged lack of individual independence and impartiality was addressed.

179. The Court notes, as it did in *Dolińska-Ficek and Ozimek* (cited above, § 337), that pursuant to section 26(1) of the 2017 Act on the Supreme Court, as amended by the 2019 Amending Act, the CERPA, in addition to its already extensive powers, was entrusted with exclusive jurisdiction in respect of any plea of a lack of independence on the part of a judge or a court. Under subsection (2) a motion for exclusion of a judge concerning – as in the present case – the legality of his appointment or "authority to perform judicial duties" was (and still is) to be left without consideration by the CERPA. In effect, the powers of the CERPA

were extended to cover all matters concerning the independence of the Polish judiciary, thus giving it uncircumscribed power in that regard and enabling it to protect against any challenge the NCJ's recommendations for judicial appointment by the President of Poland.

180. The Court finds it unacceptable from the point of view of the fair trial standards that in the present case the ruling was given by the person who, by virtue of the fundamental principle *nemo iudex in causa sua*, should have been prevented from dealing with the matter. It notes, with still more concern, that this cannot be seen as an isolated incident but is, as explained above, consistent with the applicable law. Considering that the CERPA does not meet the requirements of independence and impartiality required under the Convention, this legal solution – as also noted by the Supreme Court in its resolution of 23 January 2022 (see paragraph 86 above) – gives no guarantee that the matter will be heard objectively.

181. In reaching the conclusion that the CERPA dealing with the applicant's case lacked the attributes of an "independent and impartial tribunal established by law", the Court has had regard – as in *Dolińska-Ficek and Ozimek* – to the appointment of Judge Stepkowski, the judge rapporteur in the applicant's case (see paragraph 171 above). The Court notes that the Commissioner invited it to comment directly on the independence of the judges appointed on recommendations by the NCJ as constituted under the 2017 Amending Act (see paragraphs 165–166 above).

In that regard, the Court would refer to the Supreme Court joined chambers' resolution of 23 January 2020, holding that a court formation including a judge appointed to the Supreme Court on the NCJ's recommendation was inconsistent with the provisions of the law within the meaning of Article 379 § 4 of the Code of Civil Procedure, regardless of whether the deficiency in the appointment procedure led, in the specific circumstances, to a violation of the guarantees of independence and impartiality within the meaning of Article 45 of the Constitution, Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 6 § 1 of the Convention (see paragraph 83 above). This interpretation – which the Court endorses – is applicable to the applicant's case.

In consequence, the issue of whether this particular judge of the Supreme Court in addition displayed, as the applicant alleges, any bias against him based on his individual political or other views or activities outside his judicial functions, should be considered absorbed within the finding of the breach of Article 6 § 1 as established above.

For that reason and having regard to its considerations under Article 46 of the Convention (see paragraphs 319–327 below), the Court also finds it unnecessary to respond further to the Commissioner's plea inviting it to comment on the independence of judges recommended by the reformed NCJ.

(c) Conclusion as to the alleged violation of the right to an "independent and impartial tribunal established by law"

182. Having regard to all the above considerations, the Court concludes that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the applicant's right to an "independent and impartial tribunal established by law".

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY

183. The applicant also alleged a breach of Article 6 § 1 of the Convention in that the Prosecutor General's extraordinary appeal had been based on legal provisions violating the principle of legal certainty.

[...]

B. Merits

[...]

3. The Court's assessment

(a) General principles deriving from the Court's case-law

222. The principle of legal certainty is implicit in all the Articles of the Convention (see, among many other authorities, *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cited above, § 238, and *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey* [GC], no. 13279/05, § 56, 20 October 2011). Under Convention law, the principle of legal certainty manifests itself in different forms and contexts, one of them being the requirement that where the courts have finally determined an issue, their ruling should not be called into question (see, for instance, *Brumărescu*, § 61, cited above). This latter aspect of legal certainty presupposes, in general, respect for the principle of *res judicata*, which, by safeguarding the finality of judgments and the rights of the parties to the domestic proceedings – including any persons involved as victims – serves to ensure the stability of the judicial system and contributes to public confidence in the courts (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, cited above, § 238).

223. The *res judicata* principle requires that no party is entitled to seek a review of a final and binding judgment merely for the purpose of obtaining a rehearing and a fresh determination of the case. The review should not be treated as an ordinary appeal in disguise, and the mere possibility of there being two views on the subject is not a ground for re-examination (see *Roşca v. Moldova*, no. 6267/02, § 25, 22 March 2005; *Agrokompleks v. Ukraine*, no. 23465/03, § 148, 6 October 2011; *Vardanyan and Nanushyan v. Armenia*, no. 8001/07, § 67, 27 October 2016; *Şamat v. Turkey*, no. 29115/07, § 53, 21 January 2020; and *Tığrak v. Turkey*, no. 70306/10, § 48, 6 July 2021).

224. While the requirements of the principle of legal certainty, and the force of *res judicata*, are not absolute (see, for an example in the criminal-law sphere, *Moreira Ferreira v. Portugal* (no. 2) [GC], no. 19867/12, § 62, 11 July 2017), a departure from that principle is justified only when made necessary by circumstances of a substantial and compelling character, such as the correction of fundamental defects or a miscarriage of justice (see, for instance, *Ryabykh*, § 52, cited above, and *OOO Link Oil SPB v. Russia* (dec.), no. 42600/05, 25 June 2009). These notions do not, however, lend themselves to precise definition; the Court has to decide, in each case, to what extent the departure from the principle of legal certainty is justified (see, for instance, *Sutyazhnik v. Russia*, no. 8269/02, § 35, 23 July 2009).

225. Merely considering that the decision in the applicant's case was incomplete or one-sided or that the proceedings led to an erroneous outcome, cannot of and by itself, in the absence of jurisdictional errors or serious breaches of court procedure, abuses of power, manifest errors in the application of substantive law or any other weighty reasons stemming from the interests of justice, indicate the presence of a fundamental defect in the previous proceedings (see *Tığrak*, cited above, § 48).

226. The relevant considerations to be taken into account in this connection include, in particular, the effect of the reopening and of any subsequent proceedings on the applicant's individual situation, whether the reopening resulted from the applicant's individual situation, and whether the reopening resulted from the applicant's own request; the grounds on which the domestic authorities overturned the judgment in the applicant's case; the compliance of the procedure at issue with the requirements of domestic law; the existence and operation of procedural

safeguards in the domestic legal system capable of preventing abuse of that procedure by the domestic authorities; and other pertinent circumstances of the case (ibid.)

(b) Application of the above principles to the present case

227. Before assessing, under Article 6 § 1 of the Convention, the individual consequences of the reversal of the final judgment in the applicant’s case, the Court will first examine, in the light of its case-law, the general features of the extraordinary appeal as it operates in Poland.

(i) General features of the extraordinary appeal and their assessment in Convention terms

(α) Public bodies authorised by law to lodge an extraordinary appeal

228. The Court notes at the outset that section 89(2) of the 2017 Act on the Supreme Court makes a distinction between, on the one hand, the Prosecutor General and the Commissioner for Human Rights, both of whom may lodge an extraordinary appeal against any final judicial decision and, on the other, the other public bodies which may do so only “within the scope of their competence” (see paragraph 69 above). In consequence, the former two offices have a considerably stronger position as regards the institution of the proceedings. While the statistics produced by the Government show that between April 2018 and November 2022 the Commissioner’s office used its prerogatives rather sparingly, as it lodged 58 appeals out of 429 examined by the CERPA, the Prosecutor General’s office displayed much more intense activity over that period; it lodged 348, amounting to 81% of all appeals examined. The remaining seven authorised bodies lodged 23 appeals (see paragraph 48 above).

229. The above data demonstrates an imbalance between the evidently larger scale on which the Prosecutor General contested final judicial decisions and the limited recourse to the impugned remedy by other persons enumerated in section 89(2).

230. The fact that an authorised body, within its statutory competence, makes use of an exceptional procedure of this kind more often than others cannot *per se* indicate abuse of its prerogatives or defective practice.

However, as emphasised by the applicant, the Helsinki Foundation and Iustitia, the Prosecutor General is also an active politician who in addition performs the functions of Minister of Justice as member of the party forming the ruling government coalition in 2015–2023. He is the main author of the far-reaching reorganisation of the Polish judicial system which started in 2017 and, among other things, significantly increased the powers of the Minister of Justice in relation to the internal organisation of the courts and to the appointment and dismissal of the presidents and vice-presidents of the courts. It also extended his powers in the areas of promotion and discipline (see *Grzęda*, cited above, §§ 17–18). It is further known that he exerted significant political influence on the composition of the NCJ as established by the 2017 Amending Act, a body entrusted with recommending candidates for judicial office, including the CERPA (see *Reczkowicz*, cited above, §§ 77–79, 100 and 272).

231. In these circumstances, entrusting the Prosecutor General – who is at the same time part of the executive and, in this role, wields considerable authority over the courts and exerts a strong influence on the NCJ – with the unlimited power to contest virtually any final judicial decision creates more than a hypothetical risk that the legal remedy, which is in theory designed to protect the fundamental rights of an individual, may in practice become a tool of political supervision over court judgments by the executive (in this context, see also the submissions of the Helsinki Foundation and Iustitia at paragraphs 210–211 and 221 above).

(β) Grounds for lodging an extraordinary appeal

232. Under section 89(1) of the 2017 Act on the Supreme Court an extraordinary appeal may be lodged only “if it is necessary to ensure compliance with the principle of a democratic State governed by the rule of law and implementing the principles of social justice” and where the final judicial decision in question – which may not be reversed or amended by means of other extraordinary remedies available under Polish law – “violates the principles or freedoms and rights of every human being and citizen as laid down in the Constitution”, and/or “grossly violates the law through its misinterpretation or misapplication” and/or “there is an obvious contradiction between the significant findings of the court and the content of evidence collected in a case” (see paragraph 69 above).

233. Already before this provision of the 2017 Act on the Supreme Court entered into force on 3 April 2018, serious concerns as to its compatibility with the rule of law had been raised by various European institutions.

The OSCE/ODIHR, in its opinion of 13 November 2017, referred to the “risk of potentially overburdening the Supreme Court, while conferring upon the other branches of the government an influence over the judiciary that runs counter to the principles of judicial independence and separation of powers”. It recommended that this provision be removed from the draft Act on the Supreme Court as “being inherently incompatible with international rule of law and human rights standards”. At the same time, it was stressed that the aim of protecting the rule of law and social justice could be achieved by the proper use of existing legal remedies, notably a cassation appeal, to ensure rectification of judicial errors or other deficiencies before a judgment became final and enforceable (see paragraph 113 above).

The Venice Commission, in its opinion of 11 December 2017, noted that the system of extraordinary appeals had existed in many former communist countries and that the Polish proposed system, while not being entirely identical to the old Soviet system, bore many similarities with it. It was particularly concerned with the provision to the effect that a final judgment could be overturned for the sake of “social justice”, a term open to broad discretion in its interpretation in legal proceedings and therefore at odds with the principle of foreseeability of the law. The Venice Commission also criticised the possibility of revising a final judgment on points of fact, the establishment of the facts being primarily the task of first-instance courts (see paragraph 115 above).

The European Commission, in its fourth Recommendation regarding the rule of law in Poland of 20 December 2017, referring to the broadly set grounds for an extraordinary appeal, considered that it raised concerns as regards the principle of legal certainty and the rule of law (see paragraph 126 above).

234. Following the Act’s entry into force, further criticism has come from various other sources. For instance, GRECO, in the addendum to the Fourth Round Evaluation Report on Poland, drew attention to concerns that an extraordinary appeal was dangerous for the stability of the Polish legal order (see paragraphs 118–119 above). PACE, in its Resolution of 28 January 2020, stated that the introduction of an extraordinary appeal against final judgments “on wide-ranging and subjective grounds” violated the principle of legal certainty and *res judicata* and could considerably increase the number of applications against Poland before the Court (see paragraph 114 above).

235. The Court endorses the above opinions. It is particularly concerned with the following elements.

First, one of the conditions *sine qua non* for lodging an extraordinary appeal is a need to ensure compliance with the principles of social justice. The term “social justice”, while

obviously meant to refer to Article 2 of the Constitution (see paragraph 58 above), is generic in nature and vague – people in general (and lawyers alike) may reasonably disagree about its meaning. Its interpretation is therefore subject to a broad degree of discretion. The understanding and interpretation to be given to this concept may considerably vary depending on the points of reference chosen by the interpreting body, resulting in a lack of clarity as to its meaning for the purposes of court proceedings. Such a large scope of discretion afforded to the public bodies authorised to lodge an extraordinary appeal and to the CERPA opens the door to possible arbitrariness, misuse of the legal remedy and abuse of process. Consequently, the impugned provision does not satisfy the Convention requirements for the quality of the “law”, as domestic law must indicate with reasonable clarity the scope and manner of exercise of the relevant discretion conferred on the public authorities so as to ensure to individuals the minimum degree of protection to which they are entitled under the rule of law in a democratic society (see *Piechowicz v. Poland*, no. 20071/07, § 212, 17 April 2012, with further references to the Court’s case-law).

Second, the final decision may be appealed against on the grounds of “an obvious contradiction between significant findings of the court and the content of evidence collected in the case”. In practical terms, that means that in civil cases even many years after the events the CERPA may act as the tribunal of fact at the third or fourth level of jurisdiction, even though the lower courts had established the facts on the evidence directly taken or heard before them. In effect, this solution undermines both the stability of final judicial decisions and the individual’s legitimate expectation to be protected by law from repeated litigation of a matter that has already been finally determined, thus revealing the extraordinary appeal as an ordinary appeal in disguise, whereby a fresh examination of the case can be obtained, contrary to the *res judicata* principle (see paragraph 223 above, with references to the Court’s case-law).

(γ) Time-limits for lodging an extraordinary appeal

236. Pursuant to section 89(3), the general time-limit for lodging an extraordinary appeal is five years from the date on which the decision appealed against has become final. In that regard, the Court takes note of the Venice Commission’s opinion – which it endorses – that this period is very long by itself (see paragraph 115 above). This term is reduced to one year in cases where a cassation appeal has been lodged and the law prohibits *reformatio in peius* (where the appellant is put in a worse position than if there had been no appeal) in criminal cases, reducing to one year the general timelimit and to six months where a cassation appeal has been lodged.

However, under the transitional provision of section 115(1) the general time-limit of five years, except for criminal cases where the prohibition of *reformatio in peius* still operates, does not bind the Prosecutor General and the Commissioner. In that respect they have both been granted additional, exceptional powers. Pursuant to section 115(1) and (1a), within three years at the material time (and currently within six years) from 3 April 2018, the date of the entry into force of the 2017 Act on the Supreme Court, they could, and still may, lodge an extraordinary appeal against any final judicial decision that had become final before the Act’s entry into force, going as far back as decisions given from 17 October 1997 (see paragraphs 69–70 above).

237. Against this background, the Court cannot accept the Government’s argument that the 2017 Act on the Supreme Court introduced strict time-limits for lodging an extraordinary appeal (see paragraphs 190–195 above). Conversely, it finds the exceptions set out by the transitional provision incompatible with the requirements of the rule of law, in particular the principles

of legal certainty, *res judicata* and foreseeability of the law. In terms of the rule of law it is inconceivable to introduce, retrospectively, a legal avenue enabling the reopening of a court case terminated before the entry into force of the new legal provisions, i.e. a case which was not subject to any further judicial review on the date of the final decision in the case. The possibility for the Prosecutor General and the Commissioner to seek, over a considerable period which is still running, the revision of court decisions in civil cases closed over twenty years before the legislation took effect is particularly alarming and cannot be justified by any plausible necessity relied on by the respondent Government, including the need to ensure “compliance with the principle of a democratic State governed by the rule of law and implementing the principles of social justice”.

(δ) Powers of the adjudicating body

238. Pursuant to section 91(1) of the 2017 Act on the Supreme Court, if an extraordinary appeal is allowed, the CERPA will reverse the decision appealed against in its entirety or in part and, depending on the outcome of the proceedings, will either rule on the merits itself or refer the case back for re-examination to the competent court, if necessary also reversing the first-instance judgment. It may also discontinue the proceedings (see paragraph 69 above). All judicial decisions, including those given by the Supreme Court may be subject to the CERPA’s review (see section 94, cited in paragraph 69 above).

Thus the CERPA has powers much similar to those of a court of cassation; however, in cases where a contradiction between significant findings of the court and the content of evidence is alleged, it may also act as a tribunal of fact (see also the remarks in paragraph 235 above). Having regard to the above conclusions as to the broadly defined grounds for an extraordinary appeal, its operation as an ordinary appeal in disguise and time-limits allowing the Prosecutor General and the Commissioner to challenge decisions that became final before the entry into force of the Act, the CERPA’s powers – which practically allow it to extinguish the entirety of finally terminated proceedings – raise serious concerns from the point of view of the principle of legal certainty.

(ε) Characteristics of the adjudicating body

239. The Court has already established in *Dolińska-Ficek and Ozimek* and in the present case that the irregularities in the process of appointment of its judges have compromised the legitimacy of the CERPA to the extent that it lacked and continues to lack the attributes of an “independent and impartial tribunal established by law” (see paragraph 175 above). In consequence, the examination of an extraordinary remedy which may lead to far-reaching, adverse and often irreversible legal consequences for the individual concerned, including the wiping-out of the final judicial decision in his or her case, and demonstrating serious deficiencies *vis-à-vis* the principle of legal certainty is entrusted to a body which cannot be considered a “tribunal” in Convention terms. Such a situation, currently perpetuated by the Constitutional Court’s judgments of 24 November 2021 (no. K 6/21) and 10 March 2022 no. (K 7/21) (see paragraphs 100–102 and 106–108 above), is causing a general systemic problem within the Polish judicial system which requires the respondent State to take rapid and adequate measures to restore compliance with the Convention (see paragraphs 319–327 below).

(ii) *The extraordinary appeal lodged in the applicant’s case and the CERPA’s judgment*

240. The facts of the applicant’s case constitute an exemplification of the deficiencies of the extraordinary appeal procedure as established above.

241. To begin with, in order to challenge the final judgment in the applicant's favour, the Prosecutor General used his exceptional powers under section 115(1), enabling him to lodge an extraordinary appeal in cases terminated after 17 October 1997, outside any normally allowed time-limits. In the appeal, he argued that lodging it was necessary to ensure compliance with the principle of a democratic State governed by the rule of law and implementing the principles of social justice, in particular to ensure freedom of expression. He considered that the impugned judgment was not only in breach of constitutional freedom of speech, but also amounted to a flagrant violation of Article 10 of the Convention, as it had unjustifiably given primacy to the protection of the applicant's private life instead of concluding that Mr Wyszowski had acted within the boundaries of freedom of expression. He also alleged that the judgment grossly violated the law and that there was an obvious contradiction between significant findings of the Court of Appeal and the evidence collected in the case. In his view, the court had made erroneous findings of fact and had wrongly assessed the evidence. In particular, it had erred in its conclusion that Mr Wyszowski had not acted as a journalist and had disregarded evidence produced by him which – in the Prosecutor General's view – proved the truthfulness of his statements concerning the applicant's collaboration with the communist secret service (see paragraphs 28–31 above).

242. The Court notes that although the Prosecutor General referred to a breach of fundamental freedom of expression as guaranteed in the Constitution and the Convention as an overarching ground for his appeal, in reality the arguments in support of this contention were in substance challenging the establishment of the facts and assessment of evidence by the Court of Appeal which, in his opinion, should have been diametrically different. Furthermore, he insisted on the "truthfulness" of Mr Wyszowski's statements attributing collaboration with the secret service to the applicant and said that he had proved this fact before the court.

In the Court's view, these elements indicate that the remedy was used by the Prosecutor General as an "ordinary appeal in disguise", whose aim was to have the same facts and subject-matter re-examined in fresh proceedings and give the defendant in the original proceedings, on whose behalf he was acting, yet another chance to have his civil liability redetermined after having lost his case (compare *Şamat v. Turkey*, no. 29115/07, § 61, 21 January 2020).

243. The CERPA, for its part, considered that the judgment of the Court of Appeal had entailed a flagrant disregard for the constitutional freedom of expression and an even more severe violation of Article 10 of the Convention. In its view, Mr Wyszowski had not acted merely as a "journalist" but also as a "public watchdog", which absolved him from liability for the defamation alleged by the applicant. To this end and in contrast to the Court of Appeal, having evaluated the facts of the case, it interpreted the term "journalist" in his favour, thus affording him an increased legal protection of his statements. In that regard, the Court notes that the question whether or not the defendant, when asked for comments, had indeed acted as a journalist, rather than a former associate, had previously been thoroughly examined by the lower courts, which had taken differing views on the matter, with the Court of Appeal finally finding that Mr Wyszowski had been asked for comments as one of the applicant's main opponents and his former associate, as had been noted in the broadcast (see paragraphs 18–21 above).

244. At the same time, the CERPA held that the applicant could not benefit from the protection of Article 8 of the Convention since Mr Wyszowski's statements did not concern strictly his private life but "his relations with the special services of the totalitarian state". As these relations were the object of intense public debate and the applicant was a public figure, limitations on Mr Wyszowski's freedom of expression were not justified. The CERPA went on to find that the interference with Mr Wyszowski's rights was disproportionate also in view

of the sanctions imposed on him, which it considered “disproportionate” and “severe” (see paragraphs 39 and 42 above). It also referred to Mr Wyszowski’s case which was then pending before the Court, saying that its outcome, in the light of its own above-mentioned findings, was “fairly easy to predict”. For the CERPA, it was therefore obvious that the reversing of the impugned judgment was not only proportionate but also necessary to ensure compliance with the principle of a democratic State governed by the rule of law and implementing the principles of social justice.

245. It remains for the Court to determine whether in the present case the departure from the principles of *res judicata* was justified by “circumstances of a substantial and compelling character” (see paragraph 224 above, with references to the Court’s case-law).

246. The Court notes at the outset that when the Prosecutor General lodged his extraordinary appeal, the applicant’s case had been terminated already over nine years before by the final judgment of the Gdańsk Court of Appeal of 24 March 2011, after being examined at six levels of jurisdiction (three times at first instance and three times on appeal) over some five and a half years and following two first-instance judgments in the applicant’s favour, one in Mr Wyszowski’s favour, two remittals on appeal and the final judgment partly granting the applicant’s claim (see paragraphs 18–21 above). It cannot therefore be said that the case had not been thoroughly examined from various points of view or that, given the repeated examination of the case and duration of the proceedings, the defendant did not have sufficient time or opportunity to exercise his procedural rights, present evidence or otherwise make his case.

It is also to be noted that Mr Wyszowski’s subsequent repeated attempts to challenge the judgment of 24 March 2011 were unsuccessful: the Supreme Court refused to entertain his cassation appeal for lack of adequate grounds in 2011 and his request for reopening the proceedings on the basis of new evidence failed in 2017 (see paragraphs 22 and 24–25 above).

247. As noted above, the CERPA considered that the judgment had imposed severe and, for the purposes of the Constitution and Article 10 of the Convention, disproportionate sanctions on Mr Wyszowski. However, the only sanction under the judgment was the apology that Mr Wyszowski had been ordered to publish but had refused to do so and this apology had already been published by the applicant by way of substitute performance. It also appears that any pecuniary claims that the applicant could have possibly had against Mr Wyszowski in connection with the publication of the apology had already been satisfied as he was reimbursed for the costs incurred (see paragraph 26 above).

248. In the context of necessity and the pressing social need to overrule the judgment of the Court of Appeal, the CERPA also had regard to Mr Wyszowski’s case before the Court, implying that a favourable outcome was predictable in view of its own findings. The Government, in their submissions under Article 18 of the Convention (see paragraph 297 below), added that this necessity resulted from the need to adopt individual measures to remove the consequences of the violation of Article 10 of the Convention admitted by them in *Wyszowski v. Poland*.

249. The Court takes note of the following sequence of events. The Prosecutor General lodged his extraordinary appeal on 31 January 2020. The Government submitted their unilateral declaration in *Wyszowski* on 15 January 2021. The CERPA, apparently having been informed at least to some extent of the nature of the *Wyszowski* case and the procedure before the Court, allowed the extraordinary appeal on 21 April 2021. The Court’s strike-out decision was delivered on 1 July 2021. The CERPA judgment was issued over two months before the Court’s strike-out decision (see paragraphs 28, 36 and 45–46 above) and therefore could not, as the Government maintain, be regarded as a form of enforcement of the Court’s decision, as the latter had not yet materialised. Even if it was designed to enforce the Government’s admission of a violation,

the unilateral declaration had not yet at that time been accepted by the Court. In addition, the Court was unaware of the developments at domestic level (see paragraph 46 above) and had no knowledge of the favourable outcome of the proceedings complained of by Mr Wyszowski and the fact that he had borne no financial or other sanction in consequence, circumstances relevant for assessment under Article 34 of the Convention, as well as the proportionality of the interference in question.

250. In view of the foregoing, the Court cannot discern any compelling circumstances militating in favour of contesting the final judgment in the applicant's case. In particular, it cannot be said that the extraordinary appeal served to correct any fundamental defects of the proceedings before the lower courts, such as abuse of process, manifest errors in application of substantive law, serious breaches of court procedure leading to a miscarriage of justice. At this juncture, the Court would reiterate that under Article 6 no party is entitled to seek a review of a final and binding judgment merely for the purpose of obtaining a rehearing and a fresh determination of the case and that the mere possibility of there being two views on the subject is not a ground for re-examination and reversal of the final judgment (see paragraphs 223 and 225 above, with references to the Court's case-law).

251. This conclusion would normally absolve the Court from analysing the other perceived defects of the procedure before the CERPA alleged by the applicant, such as the shortness of the time allowed to him to submit his reply to the extraordinary appeal (see paragraph 188 above).

However, the Court wishes to refer to the applicant's arguments in the context of Article 18 which, at the same time, pertain to the question whether there were substantial and compelling circumstances justifying the extraordinary appeal in his case. In particular, the applicant maintained that the Prosecutor General's extraordinary appeal had been motivated by retaliation towards him as his political opponent and a vocal critic of both the Prosecutor General and current government, holding them responsible for the constitutional crisis in Poland and accusing them of violations of the rule of law. In his view, the extraordinary appeal had been based on purely political, not legal grounds and there had been no legitimate private or public interests justifying the State's interference with an entirely personal dispute between two private individuals (see paragraphs 299–304 below).

252. The Court observes that, indeed, the applicant's case cannot be separated from its political background and the political context in Poland at the material time and the long-lasting and public conflict between the applicant and the leadership of the PiS party and the United Right alliance government, which spread widely and became an element of political struggle. One of the central contentious issues is the applicant's alleged collaboration with the communist Security Service. There appears to be a polarisation of opinions on the applicant's activities as former anticommunist activist, the leader of Solidarity and the former President of Poland but, evidently, the most severe accusations of collaboration with the communist secret service – which were at the heart of the proceedings in the applicant's defamation case – have come from the PiS party and its supporters, and the Prosecutor General himself (see paragraphs 13 and 49–56 above).

253. As can be seen from the material before the Court, for a long time Mr Wyszowski has been playing one of the key roles in disseminating those accusations to the public. It is also obvious that he is closely politically connected with the leadership of the PiS and the United Right alliance government (see paragraphs 13–14, 16 and 54–55 above).

The Prosecutor General, in his extraordinary appeal, made clear his firm opinion that in the impugned proceedings Mr Wyszowski had proved the truthfulness of his statements concerning the applicant's alleged collaboration with the communist security service (see paragraphs 28–31 above). Even though this opinion was at the material time certainly

no secret to the public, it is one thing to hold strong and hostile opinions on one's political opponents yet another to pursue those opinions through the State judicial mechanism, using one's exceptional statutory powers to challenge the finality of an unfavourable judgment in the case of a person who is closely related politically.

It is also telling that in the aftermath of the CERPA judgment, the Prosecutor General publicly expressed his deep satisfaction with the outcome, stating “we waited for years, but the truth finally triumphed”, despite the fact that the applicant's alleged collaboration with the communist security service was not the object of the CERPA's ruling (see paragraph 55 above).

254. The Court notes the Government's submission that the Prosecutor General, when lodging his extraordinary appeal in the applicant's case, had undoubtedly acted as a public authority upholding the rule of law (see paragraph 199 above and 298 below). However, the circumstances of the present case demonstrate the opposite. In reality, in the light of the above findings, they indicate the abuse of the legal procedure by the State authority in pursuance of its own political opinions and motives.

255. In view of all the foregoing considerations, the Court finds no circumstances of a substantial and compelling nature that would justify the departure from the principle of *res judicata* in the present case.

256. There has accordingly been a violation of Article 6 § 1 of the Convention in respect of the principle of legal certainty.

[...]

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

[...]

B. Merits

[...]

2. The Court's assessment

284. As established above, the reversing of the judgment of the Gdańsk Court of Appeal of 24 March 2011 by the CERPA adversely affected the applicant's private life to a significant degree (see paragraph 272 above). It therefore constituted an interference with his right to respect for his private life (see, for instance, *Juszczyszyn*, cited above, § 259).

Such interference will be in breach of Article 8 of the Convention unless it can be justified under paragraph 2 of Article 8 as being “in accordance with the law”, pursuing one or more of the legitimate aims listed therein, and being “necessary in a democratic society” in order to achieve the aim or aims concerned.

(a) “In accordance with the law” – general principles deriving from the Court's case-law

285. The expression “in accordance with the law” requires, firstly, that the impugned measure must have a basis in domestic law and be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the Preamble to the Convention and is inherent in the subject-matter and aim of Article 8. The provision imposes an obligation to conform to the substantive and procedural rules of domestic law (see, among many other authorities, *Malone v. the United Kingdom*, 2 August 1984, §§ 66–68, Series A no. 82).

286. Secondly, it refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him or her (see, among other authorities, *Kopp v. Switzerland*, 25 March 1998, § 55, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II). The phrase thus implies, *inter alia*, that domestic law must be sufficiently foreseeable in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which, and the conditions upon which, the authorities are entitled to resort to measures affecting their rights under the Convention (see *Fernández Martínez v. Spain* [GC], no. 56030/07, § 117, ECHR 2014 (extracts) with further references, and *De Tommaso v. Italy* [GC], no. 43395/09, §§ 106–109, 23 February 2017).

The interference with the right to respect for one’s private and family life must therefore be based on a “law” that guarantees proper safeguards against arbitrariness. There must be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without any abuse of powers. The requirements of Article 8 with regard to safeguards will depend, to some degree at least, on the nature and extent of the interference in question (see *Solska and Rybicka v. Poland*, nos. 30491/17 and 31083/17, § 113, 20 September 2018, with further references, and *Juszczyszyn*, cited above, §§ 261–263).

287. As regards, lastly, the review carried out by the domestic courts, it should be pointed out that, whilst Article 8 contains no explicit procedural requirements, the Court cannot satisfactorily assess whether the reasons adduced by national authorities to justify their decisions were “sufficient” for the purposes of Article 8 § 2 without at the same time determining whether the decision-making process, seen as a whole, provided the applicant with the requisite protection of his interests (see *Fernandez-Martinez*, cited above, § 147, with further references to the Court’s case-law).

288. It is primarily for the national authorities, in particular the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation. Unless the interpretation is arbitrary or manifestly unreasonable, the Court’s role is confined to ascertaining whether the effects of that interpretation are compatible with the Convention (see, among many other authorities, *Molla Sali v. Greece* [GC], no. 20452/14, § 149, 19 December 2018, and *Grzęda*, cited above, § 259).

(b) Application of the above principles to the present case

289. In terms of statute law, the Court observes that the CERPA’s judgment was based on the provisions of the 2017 Act on the Supreme Court, in particular section 26(1) in conjunction with section 91(1) (the CERPA’s competence to deal with extraordinary appeals), section 89(1) in conjunction with section 115(1)–(1a) (the Prosecutor General’s prerogative to lodge an extraordinary appeal in cases terminated after 17 October 1997 and before the Act’s entry into force; see paragraphs 65 and 69 above).

However, even though the interference complained of had a basis in statute law, the question arises whether it was lawful for the purposes of the Convention, notably whether the relevant legal framework was foreseeable in its application and compatible with the rule of law and whether the decision-making process, seen as a whole, provided the applicant with the requisite safeguards against arbitrariness (see *Juszczyszyn*, cited above, § 265, with further references to the Court’s case-law and paragraphs 285–286 above, with references to the Court’s case-law).

290. The Court has already held that there has been a violation of the applicant’s right to a fair hearing under Article 6 § 1 of the Convention on two counts.

First, the applicant’s case was heard by the CERPA, a body which cannot be considered an “independent and impartial tribunal established by law” or, consequently, as having the attributes of a “tribunal” that is “lawful” for the purposes of the Convention. The Court has found, in particular, that the breaches of the domestic law, arising from non-compliance with

the rule of law, the principle of separation of powers and the independence of the judiciary, inherently tarnished the procedure of appointment to the CERPA (see paragraph 173 above).

The independence and impartiality of the judiciary is a prerequisite and a fundamental guarantee of the rule of law. In the context of Article 6 § 1 the Court has discerned a common thread running through the institutional requirements of this provision, those of “independence”, “impartiality” and a “tribunal established by law”, in that they are guided by the aim of upholding the fundamental principles of the rule of law and the separation of powers (see *Guðmundur Andri Ástráðsson*, § 231; *Reczkowicz*, § 260; and *Dolińska-Ficek and Ozimek*, § 315, all cited above). It is thus implied, by virtue of the rule of law principle, that for an interference with the rights guaranteed by Article 8 to be considered “in accordance with the law” it must emanate from a body which itself is “lawful” for the purposes of the Convention.

For this reason alone, the interference complained of cannot be considered “in accordance with the law” (in this context, see also, *mutatis mutandis*, *Juszczyszyn*, § 279; and *Tuleya*, § 442, both cited above).

291. However, there is yet another breach of the “accordance with the law” requirement deriving from the second violation of the right to a fair trial under Article 6 § 1 of the Convention established by the Court.

In its considerations concerning the general features of the extraordinary appeal and, subsequently, the circumstances of the applicant’s case, the Court has found that remedy incompatible with the principles of legal certainty and *res judicata*. It has found, in particular, that the time-limits for lodging an extraordinary appeal allowed to the Prosecutor General, being exceptionally extended and, as shown in the present case, operating retrospectively, are not only in breach of the above principles but also fail to satisfy the requirement of foreseeability of the law for Convention purposes. It has further found that there have been indications of the abuse of the extraordinary appeal procedure by the State authority in pursuance of its own political opinions and motives (see paragraphs 237 and 254 above).

292. The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that the impugned interference was not “in accordance with the law”, as it emanated from the decision of a body which was not a “lawful” court under the Convention, was not based on a “law” that afforded the applicant proper safeguards against arbitrariness and disclosed abuse of process on the part of the Prosecutor General.

(c) Conclusion

293. In view of its conclusion that the interference with the applicant’s private life was not lawful, the Court is dispensed from having to examine whether it pursued any of the legitimate aims referred to in Article 8 § 2 and whether it was necessary in a democratic society.

There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention.

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 18 OF THE CONVENTION IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 6 and 8 OF THE CONVENTION

[...]

B. The Court’s assessment

305. In a similar way to Article 14, Article 18 of the Convention has no independent existence; it can only be applied in conjunction with an Article of the Convention or the Protocols thereto which sets out or qualifies the rights and freedoms that the High Contracting Parties have undertaken to secure to those under their jurisdiction. This rule derives both from

its wording, which complements that of clauses such as the second sentence of Article 5 § 1 and the second paragraphs of Articles 8 to 11, which permit restrictions to those rights and freedoms, and from its place in the Convention at the end of Section I, which contains the Articles that define and qualify those rights and freedoms (see *Merabishvili*, cited above, § 287, with further references; *Navalnyy*, cited above, § 164; and *Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)* [GC], no. 14305/17, § 421, 22 December 2020).

306. The question whether Article 6 of the Convention contains any express or implied restrictions which may form the subject of the Court’s examination under Article 18 of the Convention remains open (see *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan (no. 2)*, no. 919/15, § 261, 16 November 2017, with references to *Navalnyy and Ofitserov v. Russia*, nos. 46632/13 and 28671/14, § 129, 23 February 2016, where, in the circumstances relevant to that case, it rejected as incompatible *ratione materiae* a complaint under Article 18 raised in conjunction with Articles 6 and 7; *Năstase v. Romania* (dec.), no. 80563/12, §§ 105–09, 18 November 2014, where it rejected as manifestly ill-founded a complaint under Article 18 raised in conjunction with Article 6; and *Khodorkovskiy v. Russia (no. 2)*, no. 11082/06, § 16, 8 November 2011, and *Lebedev v. Russia (no. 2)*, no. 13772/05, §§ 310–14, 27 May 2010, where it declared admissible the applicants’ complaints under Article 18 raised in conjunction with Articles 5, 6, 7 and 8 and subsequently, having examined the merits of those complaints in the judgment of *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russia*, nos. 11082/06 and 13772/05, §§ 897–909, 25 July 2013, found no violation of Article 18).

307. Having regard to the facts of the case, the submissions of the parties and its findings under Article 6 § 1 and Article 8 of the Convention, the Court considers that it has examined the main legal questions raised in the present application and that there is no need to give a separate ruling on the admissibility and merits of the complaint under Article 18 in conjunction with Article 6 § 1 and Article 8 of the Convention in the present case (see *Ilgar Mammadov*, cited above, § 262, and *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], no. 47848/08, § 156, ECHR 2014, with further references).

VII. APPLICATION OF ARTICLE 46 OF THE CONVENTION

[...]

A. Application of the pilot-judgment procedure

[...]

2. The Court’s assessment

(a) Principles deriving from the Court’s case-law

314. The pilot-judgment procedure was conceived as a response to the growth in the Court’s caseload, caused by a series of cases deriving from the same structural or systemic dysfunction, and to ensure the long-term effectiveness of the Convention system (see, among many other examples, *Broniowski v. Poland* (merits) [GC], no. 31443/96, § 190–191, ECHR 2004-V; *Hutten-Czapska v. Poland* [GC], no. 35014/97, § 234, ECHR 2006-VIII; and *Burmych and Others v. Ukraine* (striking out) [GC], nos. 46852/13 et al., §§ 157–166, 12 October 2017).

315. However, the identification of a “systemic situation” justifying the application of the pilot-judgment procedure does not necessarily have to be linked to, or based on, a given number

of similar applications already pending. In the context of systemic or structural violations the potential inflow of future cases is also an important consideration in terms of preventing the accumulation of repetitive cases on the Court's docket (see *Hutten-Czapska*, cited above, § 236 *in fine*, and *Kurić and Others v. Slovenia* [GC], no. 26828/06, § 414, ECHR 2012 (extracts)).

316. The dual purpose of that procedure is, on the one hand, to reduce the threat to the effective functioning of the Convention system and, on the other, to facilitate the most speedy and effective resolution of a dysfunction affecting the protection of Convention rights in the national legal order. By incorporating into the process of execution of the pilot judgment the interests of all other existing or potential victims of the systemic problem identified, the procedure aims to afford proper relief to all actual and potential victims of that dysfunction, as well as to the particular applicant(s) in the pilot case (see *Broniowski* (merits), cited above, §§ 191, 193–194, and *Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, §§ 36 and 37, ECHR 2005-IX).

317. It is inherent in the pilot-judgment procedure that the Court's assessment of the situation complained of in a "pilot" case necessarily extends beyond the sole interests of the individual applicant and requires it to examine the case before it also from the perspective of the general measures that need to be taken in the interests of other already or potentially affected persons (see *Hutten-Czapska*, cited above, § 238; *Wolkenberg and Others v. Poland* (dec.), no. 50003/99, § 73, 4 December 2007; *Association of Real Property Owners in Łódź and Others v. Poland* (dec.), no. 3485/02, §§ 86–87, ECHR 2011 (extracts); *Anastasov and Others v. Slovenia* (dec.), no. 65020/13, §§ 94–96, 18 October 2016; and *Burmych and Others*, cited above, § 159).

318. According to the rationale of the pilot judgment, therefore, the respondent State is required to eliminate the source of the violation for the future and to provide a remedy for the past prejudice suffered not only by the individual applicant(s) in the pilot case but also by all other victims of the same type of violation. The intention is that, under the umbrella of the general measures required of the respondent State, all the other current and potential victims are absorbed into the process of execution of the pilot judgment (see *Burmych and Others*, cited above, § 159).

(b) Application of the above principles to the present case

319. The present case comes to be considered after a series of judgments of the Court concerning the judicial reform in Poland initiated in 2017. As noted by the Court in *Grzęda*, the whole sequence of events – including in particular the laws on reorganisation of the judiciary in Poland – has vividly demonstrated that successive judicial reforms have been aimed at weakening judicial independence, starting with the grave irregularities in the election of judges of the Constitutional Court in December 2015, then, in particular, at remodelling the NCJ and setting up new chambers in the Supreme Court, while extending the Minister of Justice's control over the courts and increasing his or her role in matters of judicial discipline. As a result of the successive reforms, the judiciary – an autonomous branch of State power – has been exposed to interference by the executive and legislative powers and thus substantially weakened (see *Grzęda*, cited above, § 358).

320. Since 7 May 2021, when the judgment in *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* was delivered, up to the date of adoption of the present judgment, the Court has issued ten (of which nine are final) judgments relating to various aspects of the judicial reform in Poland in which it has found a violation of Article 6 § 1 of the Convention on various grounds (see *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* (the Constitutional Court lacking attributes of a "tribunal established by law"); *Broda and Bojara* (lack of access to a court to contest the Minister of Justice's decision

to terminate prematurely the term of office of a court president and vice-president); *Reczkowicz* (the Disciplinary Chamber of the Supreme Court lacking attributes of an “independent and impartial tribunal established by law”); *Dolińska-Ficek and Ozimek* (the CERPA of the Supreme Court lacking attributes of an “independent and impartial tribunal established by law”); *Advance Pharma sp. z o.o.* (judges of the Civil Chamber of the Supreme Court appointed on the recommendation of the reformed NCJ lacking attributes of an “independent and impartial tribunal established by law”); *Grzęda* (lack of access to a court to contest the premature termination of the term of office of a member of the “old” NCJ) (all cited above); *Żurek v. Poland*, no. 39650/18, 16 June 2022 (lack of access to a court to contest the premature termination of the term of office of a member of the “old” NCJ); *Juszczyszyn* (cited above; the Disciplinary Chamber of the Supreme Court lacking attributes of an “independent and impartial tribunal established by law”); *Tuleya* (cited above; the Disciplinary Chamber of the Supreme Court lacking attributes of an “independent and impartial tribunal established by law” and *Pajqk and Others v. Poland*, nos. 25226/18 and 3 others, 24 October 2023 (not final; lack of access to a court to contest the Minister of Justice’s arbitrary decisions refusing the applicants to continue their service as judges beyond the lowered retirement age). Most of the above-mentioned judgments concern a breach of the right to an independent and impartial tribunal established by law on account of the new NCJ’s involvement in the procedure for judicial appointments to the Supreme Court.

321. Already in *Dolińska-Ficek and Ozimek* the Court, in its considerations under Article 46 of the Convention, emphasised that its conclusions regarding the incompatibility of the judicial appointment procedure (involving the NCJ) with the requirements of an “independent and impartial tribunal established by law” under Article 6 § 1 of the Convention would have consequences for its assessment of similar complaints in other pending or future cases.

It further held that the deficiencies of that procedure as identified in that case in respect of the CERPA and in *Reczkowicz* (cited above), in respect of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, had already adversely affected existing appointments and were capable of systematically affecting the future appointments of judges not only to the other chambers of the Supreme Court but also to the ordinary, military and administrative courts.

The Court considered it inherent in its findings that the violation of the applicants’ rights originated in the amendments to Polish legislation which had deprived the Polish judiciary of the right to elect judicial members of the NCJ and enabled the executive and the legislature to interfere directly or indirectly in the judicial appointment procedure, thus systematically compromising the legitimacy of a court composed of the judges so appointed. The Court underlined that in this situation and in the interests of the rule of law and the principles of the separation of powers and the independence of the judiciary, a rapid remedial action on the part of the Polish State was required (see *Dolińska-Ficek and Ozimek*, cited above, § 368).

At that time, there were fifty-seven (twenty-three of which had been communicated to the Government) pending applications against Poland, lodged in 2018–2021, concerning various aspects of the reform of the judicial system (*ibid.*, § 212).

322. In *Advance Pharma sp. z o.o.* the Court, again limiting its considerations to general guidance, reiterated the above conclusions. However, as regards the remedial action to be taken, it held that while in that context various options were open to the respondent State, it was an inescapable conclusion that the continued operation of the NCJ as constituted by the 2017 Amending Act and its involvement in the judicial appointments procedure perpetuated the systemic dysfunction as established by the Court and might in the future result in potentially multiple violations of the right to an “independent and impartial tribunal established by law”, thus leading to further aggravation of the rule of law crisis in Poland.

As regards the legal and practical consequences for final judgments already delivered by formations of judges appointed upon the NCJ's recommendation and the effects of such judgments in the Polish legal order, the Court at that stage noted that one of the possibilities to be contemplated by the respondent State was to incorporate into the necessary general measures the Supreme Court's conclusions regarding the application of its interpretative resolution of 23 January 2020 (see paragraphs 82–86 above) in respect of the Supreme Court and other courts and the judgments given by the respective court formations (see *Advance Pharma sp. z o.o.*, §§ 364–365).

As of the date of adoption of that judgment there were ninety-four (of which twenty-three had been communicated to the Government) pending applications against Poland, lodged from 2018 to February 2022, concerning various aspects of the reform of the judicial system. Over that period the Court delivered four judgments, of which three were final (*ibid.*, § 226).

323. At present, that is to say eighteen months after the *Advance Pharma sp. z o.o.* judgment, there are as many as 492 pending (of which 202 communicated, including 111 communicated in 2023) cases concerning the judicial reform in Poland. Most of them concern the alleged breach of the right to an independent and impartial tribunal established by law under Article 6 § 1 of the Convention on account of the applicants' cases having been heard by formations of the Supreme Court, ordinary courts or administrative courts including judges appointed to their office in the defective procedure involving the NCJ as established under the 2017 Amending Act.

Although only a few applications concerning the operation of the extraordinary appeal are currently pending before the Court, a double violation of the right to a fair hearing under Article 6 § 1 as established above in the present case discloses a serious systemic situation, capable of continually affecting numerous persons. This situation consists in several interrelated systemic problems in the domestic law and practice; however, each of them either separately or in conjunction results, or may result in the future, in a violation of the fair trial right guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention.

324. The systemic problems at the root of the violations of Article 6 § 1 of the Convention found in the present case are as follows:

(a) The primary problem is the defective procedure for judicial appointments involving the NCJ as established under the 2017 Amending Act which inherently and continually affects the independence of judges so appointed. Although, as held by the Supreme Court in the resolution of its joined Chambers of 23 January 2020, the lack of independence of the reformed NCJ generally results in defects undermining the independence of and impartiality of a court, the effects thereof vary depending on the type of court and its position within the judiciary. In the Supreme Court's view, those defects most adversely affect the appointments to the Supreme Court, as the "stringent standard" of independence of the Supreme Court from political authorities is a necessary condition for its functioning in accordance with the Constitution and for exercising properly its powers, which are of fundamental importance in a democratic State governed by the rule of law (see paragraph 85 above). The Court endorses this opinion.

In particular, as established in *Reczkowicz, Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.*, all the judges appointed to two entire chambers of the Supreme Court – the Disciplinary Chamber and the CERPA, as well as judges appointed to the Civil Chamber on the reformed NCJ's recommendation – do not meet the requirements of an "independent and impartial tribunal established by law" for the purposes of Article 6 § 1 of the Convention. By implication, the same applies to other Supreme Court judges so appointed. This situation raises grave concerns as to the continued functioning of the Supreme Court, the highest judicial authority of Poland, as a court which is "lawful" under the Convention. It also, as underlined in *Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.*, has consequences for appointments of judges not

only to the Supreme Court but also to the ordinary, military and administrative courts, which have been affected by the same systemic defect.

(b) The CERPA, a body which is not, as said above, an independent and “lawful” court under the Convention has exclusive competence to deal with any motion for the exclusion of judges involving a plea of lack independence of a judge or a court, including – as shown by the facts of the present case – the situation where the motion is directed against them personally (see paragraphs 34–35 and 68 above). This, as also emphasised by the Supreme Court in its resolution of 23 January 2020 (see paragraph 86 above) gives no guarantee that the matter will be heard objectively as the CERPA judges themselves do not possess the required independence and, in cases where their own independence is being challenged on the basis of the defective appointment, they will be judges in cases concerning themselves, in breach of the fundamental principle *nemo iudex in causa sua*.

(c) The extraordinary appeal procedure as currently operating in Poland is incompatible with the fair trial standards and the principle of legal certainty under Article 6 § 1 of the Convention on account of several defects identified above, in particular, (i) the lack of foreseeability of the legal provisions which afford unfettered discretion in interpreting the grounds for appeal to the authorities and bodies involved in the procedure; (ii) the possibility of using in practice this exceptional remedy as an “ordinary appeal in disguise” and obtaining through it a fresh examination of the case, including re-determination of facts, with the adjudicating body acting as a tribunal of fact at the third or fourth level of jurisdiction; (iii) the exceptionally extended and retrospectively applied time-limits for lodging an extraordinary appeal allowing the Prosecutor General and the Commissioner to contest judgments that became final before the entry into force of the 2017 Act on the Supreme Court; (iv) the lack of sufficient safeguards against a possible abuse of process and the instrumentalising of the extraordinary appeal procedure (e.g. for political reasons, as currently demonstrated by entrusting the Prosecutor General – who is an active politician and at the same time the Minister of Justice wielding considerable authority over the courts – with extensive powers in respect of questioning the finality of judicial decisions by means of an extraordinary appeal).

(d) The extraordinary appeals are examined by the CERPA, which has exclusive competence in this respect. This creates a situation where the initial violation of Article 6 § 1 is being continually compounded by the subsequent one because the power to decide on a legal remedy incompatible with the fair trial standards and the principle of legal certainty under Article 6 § 1 of the Convention has been entrusted with a body which is not a lawful tribunal for the purposes this provision, a situation which is inconceivable from the point of view of the rule of law.

These interrelated systemic problems thus entail repeated breaches of the fundamental principles of the rule of law, separation of powers and the independence of the judiciary.

325. Moreover, as already noted above, the Constitutional Court has actually perpetuated this state of continued non-compliance with the Convention in a series of recent judgments, in particular those of 24 November 2021 (case no. K 6/21) and 10 March 2022 (case no. K 7/21), consistently attempting to undermine and prevent the execution of the Court’s judgments relating to the independence of the judiciary and the defective procedure for judicial appointments (see paragraphs 102, 107–108 and 141–144 above).

In parallel, the Constitutional Court has delivered judgments contesting the primacy of EU law and the binding effect of the CJEU judgments, declaring in its judgment of 14 July 2021 (case no. P 7/20) the provisions of the TEU and the TFEU to be incompatible with the Constitution in so far as the CJEU’s power to issue interim measures relating to the organisation and jurisdiction of Polish courts and the procedure before them was concerned. In its judgment of 7 October

2021 (case no. K 3/21) it further held, among other things, that Articles 2 and 19 § 1 of the TEU were incompatible with the Constitution in so far as they would grant the domestic courts competence to review the legality of the judicial appointment procedure or the legality of the NCJ's recommendation for appointment of a judge. These judgments are currently the object of the infringement procedure initiated by the Commission (see paragraphs 95–99 and 127 above).

326. In that context, the Court would also note that the Committee of Ministers, in its decision taken at its 1468th Meeting of 5–7 June 2023 in the framework of the execution of the judgments of the so-called “*Reczkowicz* group”, expressed the Deputies’ grave concern regarding the Polish authorities’ persistent reliance on the Constitutional Court’s judgment of 22 March 2022 (no. K 7/21) to justify non-execution of judgments and underlined that such an approach not only contradicted Poland’s voluntarily assumed obligation under Article 46 of the Convention to abide by the Court’s final judgments but also its obligation under Article 1 to secure the rights and freedoms as defined in the Convention (see paragraph 121 above).

327. In view of the foregoing, and considering the rapid and continued increase in the number of applications concerning the independence of the judiciary in Poland and alleging, in particular, a breach of the right to an “independent and impartial tribunal established by law” over the past eighteen months and the gravity of the impugned situation, commonly referred to as “the rule of law crisis”, as a result of which numerous yet unidentified persons may be adversely affected, the Court considers that the systemic problems identified above may aggravate quickly and call for urgent remedial measures.

The Court therefore concludes that the present case is suitable for the application of the pilot-judgment procedure and dismisses the Government’s objection as to the application of this procedure.

B. General measures

328. The Court has already given certain guidance under Article 46 of the Convention to the respondent State in *Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.* (see paragraphs 321–322 above). Given the respondent State’s lack of response to it and its conduct in the execution of the judgments concerning the independence of the judiciary (in particular, the so-called “*Reczkowicz* group”), the Court is now called upon to give more detailed indications as to general measures to be taken in respect of the systemic problem identified above.

329. As regards the defective procedure for judicial appointments, the Court fully subscribes to and endorses the indications as to the general measures given to the respondent State by the Committee of Ministers in the above-mentioned decision adopted at its 1468th Meeting, whereby it exhorted Poland to, among other things, rapidly elaborate measures to (i) restore the independence of the NCJ through introducing legislation guaranteeing the right of the Polish judiciary to elect judicial members of the NCJ; (ii) address the status of all judges appointed in the deficient procedure involving the NCJ as constituted under the 2017 Amending Act and of decisions adopted with their participation; and (iii) ensure effective judicial review of the NCJ’s resolutions proposing judicial appointments to the President of Poland, including the Supreme Court (see paragraph 121 above).

330. As regards the functioning of the CERPA, the Court notes that it is composed exclusively of judges appointed through the defective procedure. Accordingly, although the determination of the status of its judges following the finding of a violation of Article 6 § 1 in *Dolińska-Ficek and Ozimek* and in the present case appears to be partly covered by the above general measures, the respondent State should in addition take appropriate legislative measures to ensure that this

body satisfies the requirements of an “independent and impartial tribunal established by law” in accordance with the Court’s case-law. This is a crucial element, given the position of the Supreme Court within the Polish judiciary and extensive competences of the CERPA under the 2017 Act on the Supreme Court (see paragraphs 65–68 and 324 above), including its power to decide on any motion involving a plea of lack of independence of a judge or a court. As to the latter, it goes without saying that the Polish State must ensure that the issues pertaining to the independence of judges are determined by a court or courts which are themselves an “independent and impartial tribunal established by law” in the light of the Convention standards.

331. Lastly, as regards the defective operation of the extraordinary appeal procedure, the State must adopt appropriate legislative measures to ensure that the deficiencies of this exceptional remedy, as established above, are addressed and removed. In particular, the respondent State must remove or amend the legal provisions which (i) allow the bodies concerned unfettered discretion in interpreting the grounds for an extraordinary appeal; (ii) enable the authorised bodies to use in practice the extraordinary appeal procedure as an “ordinary appeal in disguise” and the adjudicating body to carry out a fresh determination of the case, including on the facts; and (iii) grant the Prosecutor General and the Commissioner exceptionally extended time-limits for lodging an extraordinary appeal, including in cases terminated before the entry into force of the 2017 Act on the Supreme Court. Furthermore, the respondent State should (iv) put in place safeguards against abuse of process in the extraordinary appeal procedure, in particular so as to exclude instrumentalisation of that procedure for political reasons.

332. It is not for the Court to elaborate further on what would be the most appropriate way to put an end to the systemic situation described above; under Article 46 the State remains free to choose the means by which it will discharge its obligations arising from the execution of the court’s judgments, (see *Broniowski (merits)*, cited above, §§ 186 and 192). That being said, it will fall to the respondent State to draw the necessary conclusions from the present judgment and take general measures as appropriate, under the supervision of the Committee of Ministers and within the time-frame agreed with it, in order to resolve the systemic problems at the root of the violations found by the Court in the present case and to prevent similar violations from taking place in the future.

C. Procedure for follow-up cases

1. Principles deriving from the Court’s case-law

333. As stated above (see paragraph 317 above), it is inherent in the pilot-judgment procedure that the Court examines the issues involved also from the perspective of the interests of other potentially affected persons. That assessment necessarily encompasses the procedure for similar cases – those currently pending and those liable to be lodged with the Court in the future (see, among other examples, *Broniowski (merits)*, cited above, § 198; *Burdov (no. 2)*, cited above, §§ 142–146; *Rutkowski and Others*, cited above, §§ 223–229; and *Burmych and Others*, cited above, § 165).

334. Since the *Broniowski* judgment it has been the Court’s consistent practice to include in pilot judgments, in addition to rulings in the pilot case, various procedural decisions concerning the future treatment of follow-up cases – those communicated to the respondent Government and new ones alike. For instance, the Court has often decided to adjourn similar cases pending the implementation of general measures by the respondent State (see, among other examples, *Broniowski (merits)*, cited above, § 198; *Hutten-Czapska*, cited above, § 247;

Kurić, cited above, § 415; *Ivanov*, cited above, §§ 97–99, and the seventh operative provision of the judgment; *Olaru and Others*, cited above, §§ 60–61, and the sixth operative provision of the judgment; *Burdov* (no. 2), cited above, § 146, and the eighth operative provision of the judgment; *Rutkowski and Others*, cited above, §§ 227–229, and the tenth and eleventh operative provisions of the judgment; *Gerasimov and Others*, cited above, § 232, and the fourteenth operative provision of the judgment; and *W.D. v Belgium*, cited above, § 174, and the seventh operative provision of the judgment). It has discontinued its examination of similar applications already pending before it and suspended the treatment of any applications not yet registered at the date of delivery of the pilot judgment (see *Greens and M.T.*, cited above, §§ 121–122). It has also anticipated its rulings on the admissibility of pending and future cases, holding that, in certain circumstances, it “may declare [them] inadmissible in accordance with the Convention” (see *Suljagić*, cited above, § 65). Where appropriate, the Court has decided to communicate, by virtue of the pilot judgment, all similar applications lodged with it before the date of delivery of the judgment (see *Rutkowski and Others*, cited above, §§ 226–227, and the ninth operative provision of the judgment). That practice, embracing a range of solutions, reflects the rationale of the pilot-judgment procedure, according to which all cases deriving from the same systemic root cause are incorporated into its framework and absorbed into the execution process of the pilot judgment (see also *Burmych and Others*, § 166, cited above).

2. Application of the above principles to the present case

335. As regards the present case, the Court would point out that, of 492 cases on its docket, notice of 202 has already been given to the respondent Government and that the vast majority of them concern the alleged breach of the right to an “independent and impartial tribunal established by law” on account of the fact that the judicial formations of various courts that have dealt with the applicants’ cases included judges appointed by the President of Poland on recommendations of the recomposed NCJ (see paragraph 323 above). It is therefore clear that both the Polish State and the Committee of Ministers are aware of the large scale of the primary systemic problem as identified in the present case and earlier indicated in *Dolińska-Ficek and Ozimek* and *Advance Pharma sp. z o.o.* As stated above, the resolution of the impugned systemic situation requires a rapid action which should above all include appropriate legislative and other measures to be taken in execution of the present judgment and the “*Reczkowicz* group” of judgments. In view of the foregoing, the Court considers that similar cases of which notice has not yet been given should be adjourned for one year as from the date of the delivery of the present judgment, pending the adoption of general measures by the Polish State. The decision as to the further procedure in those cases will be taken in the light of future developments, if any, at domestic level. The Court will, however, proceed to judgment in communicated cases that are ready for examination and continue to give notice to the Government of applications raising different issues in the context of the independence of the judiciary.

[...]

FOR THESE REASONS, THE COURT, UNANIMOUSLY,

1. Declares the complaints under Article 6 § 1 and Article 8 of the Convention admissible;
2. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the right to an independent and impartial tribunal established by law;

3. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the principle of legal certainty;
4. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
5. *Holds* that there is no need to examine the admissibility and merits of the complaints under Article 13 and Article 18 taken in conjunction with Articles 6 and 8 of the Convention;
6. *Holds* that the above violations of Article 6 § 1 of the Convention originated in the inter-related systemic problems connected with the malfunctioning of domestic legislation and practice caused by:
 - (a) a defective procedure for judicial appointments involving the National Council of the Judiciary as established under the 2017 Amending Act;
 - (b) the resulting lack of independence on the part of the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs of the Supreme Court;
 - (c) the exclusive competence of the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs of the Supreme Court in matters involving a plea of lack of independence on the part of a judge or a court;
 - (d) the defects of the extraordinary appeal procedure as established in paragraphs 228–239 and 323 (c) of this judgment;
 - (e) the exclusive competence of the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs of the Supreme Court to deal with extraordinary appeals;
7. *Holds* that, in order to put an end to the systemic violations of Article 6 § 1 of the Convention identified in the present case, the respondent State must take appropriate legislative and other measures to secure in its domestic legal order compliance with the requirements of an “independent and impartial tribunal established by law” and the principle of legal certainty as guaranteed by this provision;
8. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 30,000 (thirty thousand euros), to be converted into the currency of the respondent State, plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
9. *Dismisses* the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

[...]

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

Contact: Zoë Bryanston-Cross
Tel: 03.90.21.59.62

Date: 14/12/2023

DH-DD(2023)1502

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1492nd meeting (March 2023) (DH)

Communication from the authorities (13/12/2023) concerning the case of XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o., RECZKOWICZ, v. Poland (Application Nos 4907/18 and 43447/19)

Information made available under Rule 8.2a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

* * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1492^e réunion (mars 2023) (DH)

Communication des autorités (13/12/2023) relative à l'affaire XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o., RECZKOWICZ c. Pologne (requêtes n°4907/18 et 43447/19) [**anglais uniquement**].

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.



Minister Spraw Zagranicznych

Radostaw Sikorski

Warsaw, 13 December 2023

Your Excellencies,

On the day of the inauguration of the Government of the Republic of Poland under the lead of Prime Minister Donald Tusk I the have honour to express the commitment of the authorities of Poland to respect the European Convention on Human Rights and its control mechanism as embodied by the European Court of Human Rights and safeguarded by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

The new Government of Poland will make a determined and concerted efforts to implement the Court's judgments in order to contribute to wider respect for human rights and freedoms. In particular, Poland considers as its priority the implementation of the Court's recent pilot-judgment, issued on 23 November 2023 in the case *Waleśa v. Poland* (no. 50849/21) where the Court found the interrelated systemic problems concerning judicial independence and right to fair trial.

Poland recognises that the pilot-judgment was issued after a series of judgments of the Court relating to various aspects of the judicial reform in Poland in which it has found a violation of Article 6 § 1 of the Convention on various grounds, i.e. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v Poland* (no. 4907/18, 7 May 2021); *Broda and Bojara v. Poland* (nos. 26691/18 and 27367/18, 29 June 2021), *Reczkowicz v. Poland* (no. 43447/19, 22 July 2021); *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* (nos. 49868/19 and 57511/19, 8 November 2021); *Advance Pharma sp. z o.o. v. Poland* (no. 1469/20, 3 February 2022); *Grzęda v. Poland* ([GC], no. 43572/18, 15 March 2022); *Żurek v. Poland*, no. 39650/18, 16 June 2022; *Juszczyszyn v. Poland* (no. 35599/20, 6 October 2022); *Tuleya v. Poland* (nos. 21181/19 and 51751/20, 6 July 2023); and *Pająk and Others v. Poland*, nos. 25226/18 and 3 others, 24 October 2023.

Their Excellencies

**Members of the Committee of Ministers
of the Council of Europe**

As the Court indicated most of the above-mentioned judgments concern a breach of the right to an independent and impartial tribunal established by law on account of the involvement of the new National Council of Judiciary, as established pursuant to the legislative amendments of 2017, in the procedure for judicial appointments to the Supreme Court.

Poland acknowledges all systemic problems found in the *Wałęsa v. Poland* pilot-judgment as being at the root of the violations of Article 6 § 1 of the Convention. Poland endorses the Court's assessment that the primary problem is the defective procedure for judicial appointments involving the new NCJ, which inherently and continually affects the independence of judges so appointed.

I wish to ensure Your Excellencies that the Minister of Foreign Affairs in cooperation with the Minister of Justice are ready to take all necessary steps to implement all general measures in accordance with the Court's supportive guidance given under Article 46 of the Convention.

Within one month from the date the judgment become final, Poland will submit to the Committee of Ministers of the Council of Europe the Action Plan regarding the implementation of the *Wałęsa v. Poland* pilot-judgment. In this regard I should inform Your Excellencies that Poland will not request that the case *Wałęsa v. Poland* (no. 50849/21) be referred to the Grand Chamber. Poland will also review the action plans presented so far in the cases regarding the rule of law.

I believe that immediate endeavours that will be undertaken by Poland in the process of implementation of the pilot-judgment *Wałęsa v. Poland* will lead to elimination of the source of violations already identified by the Court and will prevent similar violations from taking place in the future.

I avail myself of this opportunity to express to Your Excellencies the assurances of my highest consideration.



CZEŚĆ III.

Wyczyny „Trybunału Konstytucyjnego”

Anna Wyrozumska

ORCID: 0000-0002-3310-6675

Rozdział 13

„Trybunał Konstytucyjny” w błędnym kole swoich wyroków – lata 2022–2023

13.1. Wprowadzenie

Lata 2022 i 2023 obfitują w wydarzenia i wyroki Trybunału Konstytucyjnego broniące zmian wprowadzanych przez rządzących, które deformowały polski wymiar sprawiedliwości. Dotyczyły one przede wszystkim Krajowej Rady Sądownictwa i powoływania nowych sędziów, Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Broniąc tych zmian Trybunał zaatakował nie tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale i Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz zakwestionował relację między prawem polskim a prawem międzynarodowym i unijnym. Działania te mają swoje źródła we wcześniejszych zdarzeniach, w szczególności z roku 2021.

7 maja 2021 r., wyrokiem w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*¹, w ochronę praworządności w Polsce zaangażował się Europejski Trybunał Praw Człowieka. Pojawiały się kolejne wyroki ETPC (przede wszystkim tzw. grupa Reczkowicz) włączające także sędziów w ochronę art. 6 ust. 1 EKPC. Wywołały one ostre reakcje Prokuratora Generalnego (Z. Ziobry) i kolejne zgodne z jego wnioskami wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w listopadzie 2021 r. w sprawie K 6/21 oraz w marcu 2022 r. w sprawie K 7/21. Wyroki te stwierdzały niekonstytucyjność interpretacji nadanej art. 6 ust. 1 EKPC przez Trybunał strasburski w sprawach *Xero Flor przeciwko Polsce* (K 6/21) oraz tzw. grupy Reczkowicz (K 7/21). 23 listopada 2023 r. ETPC wydał wyrok pilotażowy w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*² potwierdzający wcześniejsze orzecznictwo i stwierdzający, że naruszenia prawa do sądu

¹ Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

² Wyrok ETPC z 23.11.2023 r., 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*.

(art. 6 ust. 1 EKPC) przez Polskę mają charakter systemowy i wymagają pilnych kroków legislacyjnych.

W lipcu 2021 r. i w październiku 2022 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa fundamentalne, dobrze już znane orzeczenia dotyczące prawa UE, w sprawach P 7/20 (pytanie prawne skierowane do TK przez Sąd Najwyższy – sędzię Izby Dyscyplinarnej M. Bednarek) i K 3/21 (wniosek premiera, M. Morawieckiego). W pierwszym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że środki tymczasowe nakładane przez Trybunał Sprawiedliwości UE na Polskę w związku ze zmianami wprowadzanymi w sądownictwie są niezgodne z Konstytucją RP. W drugim orzeczeniu, również wyroki TSUE dotyczące reform sądowych uznane zostały za niezgodne z Konstytucją RP. Formalnie TK orzekał o konstytucyjności przepisów traktatów unijnych. Wyroki te miały różnego rodzaju następstwa.

Po pierwsze, wyrok w sprawie P 7/20 nie zadowolił Prokuratora Generalnego/Ministra Sprawiedliwości, w 2021 r. złożył on do TK skargę, tym razem na kary finansowe nakładane przez TSUE na Polskę w związku z niewykonywaniem środków tymczasowych (sprawa K 8/21). Rozstrzygnięcie w tej sprawie długo odwlekano, procedura znacząco przyspieszyła w listopadzie 2023 r. (po wyborach parlamentarnych, w których rządząca od końca 2015 r. koalicja utraciła władzę), dokończono rozprawę, a po kilku przesunięciach terminów spowodowanych konfliktem w Trybunale na tle legalności prezesury J. Przyłębskiej³, wyrok ogłoszono 11 grudnia 2023 r. Tego samego dnia Trybunał wydał drugie orzeczenie, w sprawie Kp 1/23, z wniosku Prezydenta RP, uznając pierwszą próbę rządu M. Morawieckiego doprowadzenia m.in. ustawy o Sądzie Najwyższym do zgodności ze standardami wskazywanymi w orzeczeniach TSUE i ETPC za niekonstytucyjną. Wyrok blokował wypłatę pieniędzy dla Polski z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

Po drugie, wyrok w sprawie K 3/21 uznający za niezgodne z Konstytucją fundamentalne przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (art. 1, art. 2, art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit drugi), okazał się dla Trybunału Konstytucyjnego trudny do uzasadnienia. Jego tekst ogłoszono po ponad roku od orzeczenia, co jest nie tylko kuriozalne, ale i niezgodne z prawem⁴. Poza tym uzasadnienie jest niespójne, do tego z krytykującymi je głosami kilku sędziów Trybunału.

Po trzecie, po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 7/20 i K 3/21 Komisja wszczęła 22 grudnia 2021 r. postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące polskiego Trybunału Konstytucyjnego

³ Zob. np. M. Kryszkiewicz, *Konflikt w Trybunale Konstytucyjnym wchodzi w nową fazę*, Forsal.pl, 30.01.2023 r. <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8648184,trybunal-konstytucyjny-konflikt-wchodzi-w-nowa-faze.html> (dostęp 30.12.2023); Ł. Woźnicki, *Zamieszanie w Trybunale Przyłębskiej. Odwołano ogłoszenie wyroku w sprawie prawa unijnego*, Gazeta Wyborcza z 30.11.2023 r.; J. Roszkiewicz, *Spór o Trybunał Konstytucyjny – geneza i istota problemu, skutki, scenariusze na przyszłość*, Studia Iuridica LXXVII, March 2019; Studia Iuridica 77, s. 119–138 (https://www.researchgate.net/publication/332964209_Spor_o_Trybunal_Konstytucyjny_-_geneza_i_istota_problemu_skutki_scenariusze_na_przyszlosc#fullTextFileContent), s. 6.

⁴ Zgodnie z art. 108 ust. 3 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, TK jest obowiązany, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia ogłoszenia orzeczenia, sporządzić jego uzasadnienie w formie pisemnej. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

i jego orzecznictwa. W dniu 17 lipca 2023 r. wniosła skargę do TSUE, zarejestrowano ją jako sprawa C-448/23, Komisja przeciwko Polsce⁵.

Wszystkie te wydarzenia wzajemnie się przeplatają i nakładają. Z tego powodu odniesiemy się dalej do wyroków TK i niektórych ich konsekwencji przyjmując najprostszy porządek, porządek chronologiczny. Działania TK w omawianym przez nas okresie wskazują dobitnie na upadek Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Trybunał dyskredytują m.in. wyraźne działanie na zlecenie władz państwa, spory między sędziami, sposób procedowania nad uzasadnieniami. Wyroki TK odbiegają od europejskich wartości i odrzucają wypracowane w polskim orzecznictwie konstytucyjnym przed 2016 r. zasady i koncepcje odnoszące się zwłaszcza do relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym⁶.

13.2. Ciosy wymierzone w ETPC (wyrok w sprawie K 7/21, marzec 2022 r.)

Zaangażowanie się w 2021 r. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie polskich reform sądownictwa⁷ spowodowało silny odzew władz krajowych i wnioski Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego. Ich celem było odrzucenie orzeczeń ETPC. W efekcie Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6 ust. 1 EKPC (prawo do sądu), w interpretacji nadanej mu przez ETPC, za niezgodny z Konstytucją.

Pierwszy wyrok (w sprawie K 6/21) wydany został jeszcze w listopadzie 2021 r. i miał na celu zdyskredytowanie majowego wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, bezpośrednio dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego. *Xero Flor* było pierwszym orzeczeniem sądu międzynarodowego, które potwierdziło nielegalność „przejęcia” Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Przedstawiona przez ETPC ocena wyboru sędziów do TK dokonanego jesienią 2015 r. po przejściu władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość nie pozostawiała złudzeń. Osoby wybrane wbrew prawu, na miejsca już obsadzone, tzw. sędziowie dublerzy, nie są sędziami w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Ma to daleko idące następstwa, podważa bowiem legalność orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny w nieprawidłowym składzie.

W kontrze do ETPC w wyroku w sprawie K 6/21 Trybunał Konstytucyjny uznał, że ETPC nie zna polskiego prawa, działał arbitralnie i stworzył prawo nieprzewidziane w Konwencji. Zdaniem TK, art. 6 ust. 1 EKPC nie może być stosowany

⁵ Dz.Urz. UE 2023/C 304/20 z 28.08.2023 r.

⁶ Zob. A. Soltyś, *The Court of Justice of the European Union in the Case Law of the Polish Constitutional Court: The Current Breakdown in View of Polish Constitutional Jurisprudence Pre-2016*, Hague Journal on the Rule of Law 15, 2023, s. 19–49, <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00186-6>.

⁷ Zob. m.in. P. Filipek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 679–711.

do Trybunału Konstytucyjnego i procesu wyboru jego sędziów, nie jest on bowiem „sądem”, ponieważ nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości a jedynie bada hierarchiczną zgodność norm prawnych. Zastosowanie EKPC do Trybunału Konstytucyjnego i kontrolowanie legalności wyboru jego sędziów wymagałoby zmiany Konwencji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ETPC działał zatem *ultra vires*, przekroczył swoje kompetencje. W konsekwencji wyrok w sprawie *Xero Flor* został uznany za „orzeczenie nieistniejące” i nie musiał być wykonany⁸.

Wyrok TK w sprawie K 6/21 tworzył tarczę ochronną dla tzw. sędziów dublerów, mogli orzekać w kolejnych sprawach.

W międzyczasie ETPC w całej serii orzeczeń w sprawach tzw. grupy Reczkowicz, stosując test *Ástráðsson*⁹, wskazujący jak należy badać wpływ procesu powołania sędziego na jego niezależność i bezstronność, stwierdził m.in., że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego¹⁰, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego¹¹, Izba Cywilna Sądu Najwyższego¹² nie są „sądami ustanowionymi ustawą”, ponieważ sędziowie zasiadający w składzie sądu w tych sprawach zostali powołani w wadliwej procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, organu, który od 2017 r. nie oferował wystarczających gwarancji niezależności.

ETPC umocnił także interpretację art. 6 EKPC jako przepisu, który chroni również jednostki wykonujące władzę publiczną, nie tylko urzędników, ale także sędziów i prokuratorów. Ponadto chroni nie tylko prawo jednostek do rozstrzygnięcia ich sprawy przez niezależny i bezstronny sąd, ale również prawo samych sędziów do ochrony ich niezależności i bezstronności.

Orzeczenia ETPC sprowokowały Prokuratora Generalnego do złożenia kolejnego wniosku do TK. Wniosek wyraźnie wskazywał, że chodzi o zbadanie zgodności z Konstytucją specjalnych „znanzeń” art. 6 ust. 1 EKPC nadanych mu, zdaniem

⁸ Wyrok TK z 24.11.2021 r., K 6/21, pkt III.6.5. W składzie orzekającym nie było tzw. sędziego dublera (J. Przyłębska, Z. Jędrzejewski, B. Sochański, W. Sych, M. Warciński). Szerzej na temat wyroku A. Wyrozumskiej, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2021 nr 12, s. 38; tenże, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor; które rzekomo «nie istnieje»*, EPS 2023 nr 2, s. 4 i n.; tenże, *Gra na wyroki nieistniejące*, Monitor Konstytucyjny z dnia 5 grudnia 2022 r.

⁹ Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland. N temat testu m.in. P. Filipek, *Praworzędność w Polsce...*, s. 685–689.

¹⁰ Wyrok ETPC z 22.07.2021 r., 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce. Podobnie m.in. wyroki z 6.10.2022 r., 35599/20, Juszczyzyn przeciwko Polsce; z 6.07.2023 r., 21181/19, 51751/20, Tuleya przeciwko Polsce.

¹¹ Wyrok ETPC z 8.11.2021 r., 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce. W wyroku znalazł się istotny *passus*: „Oceniając wszystkie powyższe okoliczności łącznie, Trybunał stwierdza, że powołanie przez Prezydenta RP wszystkich sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych uchwałą KRS nr 331/2018, pomimo wstrzymania jej wykonania na czas rozpatrywania odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiło oczywiste naruszenie prawa krajowego. **Postępowanie najwyższej władzy wykonawczej państwa, która poprzez świadome działania lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i poprzez fakty dokonane, ingeruje w bieg wymiaru sprawiedliwości, aby zepsuć i pozbawić znaczenia toczącą się kontrolę sądową powołania sędziów, można jedynie scharakteryzować jako rażące lekceważenie rządów prawa (*blatant defiance of the rule of law*)” (podk. AW), pkt 338.**

¹² Wyrok z 3.02.2022 r., 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce.

wnioskodawcy, przez ETPC¹³. Ani wniosek Prokuratora Generalnego, ani skład TK w tej sprawie nie jest przypadkowy. Wyrok z marca 2022 r. w sprawie K 7/21¹⁴ został wydany z udziałem tzw. sędziego dublera i to jako sędziego sprawozdawcy, a dokładnie tego samego, którego sposób wyboru został uznany za naruszający art. 6 EKPC w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (tj. M. Muszyńskiego).

Orzeczenie jest zgodne z wnioskiem Prokuratora Generalnego. TK stwierdził, że art. 6 ust. 1 EKPC jest sprzeczny z wieloma przepisami Konstytucji w zakresie, w jakim:

- 1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym,
- 2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”:
 - a) dopuszcza pomijanie przez ETPC lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego,
 - b) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPC lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji,
 - c) upoważnia ETPC lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Uzasadnienie orzeczenia jest obszernie, pokazuje jasno jak zmieniło się postrzeganie przez Trybunał Konstytucyjny pod przewodnictwem J. Przyłębskiej relacji między EKPC a polskim prawem. Widoczna jest także zbieżność stanowisk w sprawach K 6/21 i K 7/21.

W sprawie K 7/21 (także w sprawie K 6/21) Trybunał wyraźnie założył, że sądy (zwłaszcza konstytucyjne) mogą oceniać wyroki sądów międzynarodowych i decydować, czy można je wykonywać¹⁵. Obydwa wyroki odrzucają orzeczenia ETPC, stosują, tak jak zrobił to wcześniej rosyjski Trybunał Konstytucyjny¹⁶, koncepcję wypracowaną przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny dla zobowiązań wynikających z prawa UE, kontroli przekroczenia kompetencji (kontroli *ultra vires*)

¹³ Wniosek Prokuratora Generalnego z 9.11.2021 r., pismo 1001-8.TK 28.2021.

¹⁴ Wyrok TK z 10.03.2022 r., K 7/21, wydany w składzie: S. Piotrowicz, M. Muszyński, K. Pawłowicz, W. Sych, A. Zielenacki.

¹⁵ Zob. w szczególności wyrok w sprawie K 7/21, pkt III.3.7. III.4. Znamienne są m.in. następujące stwierdzenia: „Konstytucja prowadzi i kanalizuje »normalny« proces polityczny, a także stanowi centralny mechanizm, który stabilizuje rozdział i interakcję prawa i polityki. Tego rodzaju funkcji (filtra legislacyjnego) brakuje w porządku międzynarodowym. Kontrolując prawnomiędzynarodowe (orzecznicze) działania normotwórcze, Trybunał Konstytucyjny nadaje im ramy praworządności. (...) W ten sposób z perspektywy prawa międzynarodowego powstaje konstytucyjna ochrona demokratycznego samostanowienia, a z perspektywy konstytucyjnej realizuje się zasada konstytucjonalizmu, która jest jednym z elementów państwa prawnego.” Pkt III.3.7.

¹⁶ Zob. m.in. I. Kamiński, *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, EPS 2022 nr 8, s. 9.

przez organy UE (aczkolwiek wyraźnie tylko w wyroku w sprawie K 6/21). Trybunał Konstytucyjny nie może jednak wiążąco decydować o kompetencjach ETPC i o tym, jak EKPC powinna być interpretowana. Przeczyłoby to charakterowi EKPC, która jest umową międzynarodową, jej interpretacja nie zależy od woli jednej ze stron, a zgodnie z wolą wszystkich stron niewykonanie wyroku ETPC stanowi naruszenie Konwencji – art. 46 ust. 1.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 7/21 Trybunał Konstytucyjny zrobił najpierw długi wywód na temat tego, jak pojmuje sposób działania prawa międzynarodowego i m.in. wskazał, że tak doktryna, jak i praktyka państw dopuszczają możliwość oporu – niewykonywania wyroków sądów międzynarodowych. Trybunał odwołał się do prawa do sprzeciwu (do nieposłuszeństwa, do oporu), do koncepcji, które pojawiły się w doktrynie prawa międzynarodowego w latach 90. XX wraz z pojmowaniem relacji między prawem krajowym a prawem międzynarodowym jako pluralistycznej, wymagającej zwłaszcza od sądów międzynarodowych i krajowych komunikowania się (dialogu) i „docierania”, ale także wzajemnej przychylności¹⁷. Przyznając sobie prawo do oporu TK podkreślił, że używa go w celu ochrony suwerenności państwowej¹⁸. Nie wnikając w szczegóły – suwerenność oznacza dla TK – jakkolwiek przepis Konstytucji, który zdaniem TK, zostałyby przez ETPC naruszone. Wypacza to nie tylko ideę koncepcji prawa do oporu, które w założeniu miałyby dotyczyć normy konstytucyjnej istotnej z punktu widzenia jej treści lub „podstawowej wartości konstytucyjnej”, ale przede wszystkim pojmowanie „podstawowych wartości konstytucyjnych” – praworządności, demokracji, ochrony jednostki, suwerenności.

Wyrok TK odmówił ETPC możliwości dynamicznego interpretowania EKPC jako *living instrument* (*żyjącego dokumentu*). Wyraźnie wskazywał na prymat interpretacji oryginalistycznej, tzn. z momentu wyrażenia zgody na związanie się umową. Tak brzmią fragmenty orzeczenia odwołujące się do zgody wyrażonej na związanie Polski EKPC – do art. 89 czy 91 ust. 2 Konstytucji¹⁹. Co więcej, Trybunał wyraźnie odrzucił możliwość bezpośredniego stosowania przepisów EKPC w porządku krajowym. „Regulacje te nie spełniają bowiem wymogów technicznych wyznaczonych dla przepisów umów międzynarodowych obdarzonych atrybutem bezpośredniej stosowalności (samowykonalności), mimo że pochodzą z obszaru praw człowieka. Mają charakter standardu międzynarodowego o niedookreślonej treści, którego beneficjentem jest jednostka, zobowiązany państwo strona Konwencji, a gwarantem i instytucją nadającą im określoną treść – ETPC. Stosowaniu podlega więc *de facto*

¹⁷ K 7/21, pkt III.3.1. Na temat prawa do oporu zob. np. A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21...*, s. 36–37.

¹⁸ Wybrzmiewa to zwłaszcza w pkt 6 wyroku K 7/21: „Problem dotyczy więc relacji praw człowieka i suwerenności państwowej. Z perspektywy konstytucyjnej chodzi też niewątpliwie o istotę i jądro Konstytucji, a mianowicie o element tożsamości konstytucyjnej Polski.”

¹⁹ TK stwierdza m.in.: „Skoro dotyczy ona (tj. EKPC – uwaga AW) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, to nie mogą wynikać z niej normy wykraczające poza zakres, który obejmuje, a odnośnie do którego została wyrażona ustawowa zgoda na ratyfikację.” K 7/21, pkt III.5.2.6. Zob. także pkt III.4.; III.5.1.3.; III.5.2.1., III.5.2.4.

norma wywiedziona w treści orzeczenia”²⁰. Stoi to w sprzeczności z dotychczasową praktyką stosowania EKPC w Polsce²¹.

Zmiana podejścia wyraża się także w dyskredytowaniu „legitymacji demokratycznej” Konwencji, jej statusu w prawie polskim²² oraz w stwierdzeniach, że Trybunał w Strasburgu związany jest polską Konstytucją, musi uwzględniać jej przepisy i ostateczny charakter wyroków TK²³, naruszenie Konstytucji to naruszenie suwerenności państwa²⁴, „Trybunał Konstytucyjny jest ostatecznym strażnikiem praw człowieka i jedynym strażnikiem nadrzędności Konstytucji”²⁵.

Wyroki TK w sprawach K 6/21 i K 7/21 spotkały się ze szczególną reakcją Sekretarza Generalnego Rady Europy. Działając na podstawie art. 52 EKPC Sekretarz Generalny już po wyroku w sprawie K 6/21 zwrócił się do polskich władz o wyjaśnienia, a w listopadzie 2022 r. przedstawił specjalny raport dotyczący konsekwencji obydwu wyroków, w którym ocenił zarówno ww. wyroki jak i wyjaśnienia złożone przez rząd, i mocno podkreślił zobowiązanie Polski do wykonania wyroków ETPC²⁶.

Było oczywiste, że ETPC nie zmieni swojego orzecznictwa pod wpływem orzeczeń TK. Nie miały one ani siły przekonywania ani cienia charakteru dialogowego. Wprost przeciwnie prowadziły nieuchronnie do wyroku pilotażowego. W dniu 23 listopada 2023 r. ETPC wydał wyrok w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce²⁷. Zawiera on wnikliwą ocenę reform polskiego sądownictwa, a zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN. Trybunał strasburski orzekł, że naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w tej i poprzednich polskich sprawach mają charakter systemowy i aby położyć im kres, Polska musi podjąć

²⁰ K 7/21, pkt III.4. TK przywołuje tu orzeczenia sądów, które powoływały bezpośrednio art. 6 ust. 1 w rozumieniu nadanym zgodnie z orzeczeniami grupy Reczkowicz, m.in. postanowienie Izby Karnej SN z 16.09.2021 r. w sprawie I KZ 29/21 i inne.

²¹ Zob. A. Wyrozumska, *Kilka uwag na trzydziestolecie obowiązywania konwencji o ochronie praw człowieka w Polsce*, EPS 2023/11, s. 22–24.

²² „Choć niektóre materie określone w ustawie lub w których Konstytucja wymaga wydania ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji) mogą być przedmiotem umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie, to należy uznać, że sama parlamentarna zgoda na ratyfikację nie daje temu aktowi tak silnej legitymacji demokratycznej, jaką jest ustanowienie ustawy, na której konkretną treść wpływ ma wyłącznie parlament.” K 7/21, pkt III.5.2.5.

²³ TK stwierdza np. „w treści przesłanki »sądu ustanowionego ustawą« zawartej w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji brakuje nakazu obligatoryjnego uwzględnienia przez ETPC lub sądy krajowe powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, które – zgodnie z Konstytucją – wyznaczają cechy sądu.” (K 7/21, pkt III.4). Dalej: „Zgoda udzielona przez Polskę na jurysdykcję ETPC w zakresie praw człowieka (tu: prawo do sądu) nie oznacza zgody na podważenie konstytucyjnych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, tym bardziej że art. 190 ust. 1 Konstytucji został przyjęty 4 lata po poddaniu się jurysdykcji ETPC.” (K 7/21, pkt III.5.2.4.; podobnie III.5.2.6.; III.5.3.2.; III.5.3.4.; III.6.).

²⁴ K 7/21, pkt III.6.

²⁵ Tamże.

²⁶ Secretary General: SG/Inf/(2022)39 Report by the Secretary General under Article 52 of the European Convention on Human Rights on the consequences of decisions K 6/21 and K 7/21 of the Constitutional Court of the Republic of Poland (9.11.2022 r.).

²⁷ Wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r., 50849/21, Wałęsa przeciwko Polsce.

odpowiednie środki legislacyjne i inne, aby spełnić wymogi „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” oraz zasadę pewności prawa²⁸.

Ustalenia dotyczące Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych potwierdził także wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r.²⁹.

W wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* znalazła się również ocena skutków orzeczenia TK w sprawie K 7/21. Już na wstępie ETPC zauważył, że „wyrok ten został wydany przez skład orzekający, w skład którego wchodził sędzia M. Muszyński (...), w oczywistym celu (...) zapobieżenia wykonaniu wyroków Trybunału zgodnie z art. 46 Konwencji. (...) W świetle wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* jego obecność w pięcioosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z dnia 10 marca 2022 r., siłą rzeczy podważała ważność i zasadność tego wyroku (...)”³⁰.

Dalej ETPC przypomniał, że „przyjęcie przez Państwo zobowiązań wynikających z Konwencji nie może być selektywne oraz że Układające się Państwo – w tym jego sądy najwyższe – nie może, według własnej woli, wyłączyć działania i stosowania postanowień Konwencji poprzez, jak Rząd zdaje się sugerować w niniejszej sprawie, »usunięcie« ich, wraz z ostatecznymi i wiążącymi wyrokami Trybunału, z systemu prawnego (...). Ratyfikując Konwencję, Państwa biorą na siebie, jak stwierdzono w Preambule Konwencji, »główną odpowiedzialność za zabezpieczenie praw i wolności określonych w [Konwencji]«. Podczas gdy Preambuła uznaje margines oceny Państwa w wywiązywaniu się z tej odpowiedzialności, margines ten podlega jurysdykcji nadzorczej Trybunału. W konsekwencji państwa muszą respektować nadane na mocy art. 32 Konwencji uprawnienie Trybunału do orzekania we wszystkich sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji. (...) Patrząc z tej perspektywy, wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać za nic innego niż próbę ograniczenia jurysdykcji Trybunału na podstawie art. 19 i 32 Konwencji, podważającą standardy rządów prawa”³¹.

Konkludując, zgodnie z orzeczeniami ETPC, m.in. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, wyrok w sprawie K 7/21 nie jest orzeczeniem sądowym, ponieważ w składzie TK zasiadał M. Muszyński wybrany na miejsce już obsadzone (TK nie był w tej sprawie sądem ustanowionym ustawą).

²⁸ Trybunał stwierdził w szczególności, podobnie jak w poprzednich sprawach, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpatrywała skargę nadzwyczajną L. Wałęsy, nie była „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym przez prawo”. W związku z tym prawo Wałęsy do rzetelnego procesu zostało naruszone. Trybunał stwierdził, że ingerencja ta nie była „zgodna z prawem”, ponieważ pochodziła od organu, który nie był „legalnym” sądem w rozumieniu Konwencji, nie opierała się na „prawie”, które zapewniało odpowiednie zabezpieczenia przed arbitralnością, i ujawniła nadużycie proceduralne ze strony Prokuratora Generalnego.

²⁹ Wyrok TSUE z 21.12.2023 r., C-718/21 Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego). TSUE odrzucił wniosek prejudycjalny składu orzekającego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, gdyż nie spełniał kryteriów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

³⁰ Wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r., 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, pkt 141.

³¹ Tamże, pkt 144.

13.3. Uzasadnienie, które kompromituje wyrok (K 3/21, listopad 2022 r.)

Po ponad roku od ogłoszenia wyroku w sprawie K 3/21, odrzucającego zobowiązania RP wynikające m.in. z unijnych zasad skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE), na początku listopada 2022 r. ukazało się jego uzasadnienie. Nie zmienia ono w żaden sposób oceny wyroku dokonanej w tomie *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*³². Zawiera ono natomiast wiele kontrowersyjnych stwierdzeń i odniesień do teorii prawa, prawa międzynarodowego, prawa unijnego i prawa krajowego, które jedynie zaciemniają obraz orzeczenia TK, a na pierwszy plan wysuwają kontrowersyjne uprawnienie TK do kontroli konstytucyjności orzeczeń TSUE.

Uzasadnieniu towarzyszy pięć krytykujących je zdań odrębnych (sędziów P. Pszczółkowskiego i J. Wyrembaka³³ uważających, że postępowanie powinno zostać umorzone oraz zgadzających się z sentencją Z. Jędrzejewskiego, M. Muszyńskiego, A. Zielonackiego), oraz bezprecedensowa odpowiedź na krytykę uzasadnienia sędziego sprawozdawcy B. Sochańskiego³⁴. Dokumenty te ujawniają nie tylko poważne wady w sposobie przygotowania uzasadnienia, jego konstrukcji, metodologii i treści, ale także szereg innych problemów, z którymi sędziowie nie radzą sobie należycie. Zadziwiająca jest m.in. nieznajomość prawa Unii przez sędziego sprawozdawcę³⁵ oraz sędziego Zielonackiego, który uważa, że Unia wciąż działa na podstawie Traktatu z Maastricht. Sędzia ten z dużą powagą upomina TK wskazując, „że w sytuacji dezinformowania polskiej i zagranicznej opinii publicznej przez niektóre środowiska prawnicze w przedmiocie sprawy K 3/21, Trybunał powinien był przypomnieć wyraźnie kilka ogólnych kwestii związanych z istotą prawa międzynarodowego i relacją tego prawa do prawa krajowego, a także specyfikę kontrolowanego w niniejszym postępowaniu Traktatu z Maastricht”³⁶.

³² A. Wyrozumska, *Wet za wet, czyli wyroki „Trybunału Konstytucyjnego” w sprawach P 7/20 oraz K 3/21, w: Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 897–935.

³³ Zdanie odrębne J. Wyrembaka pkt VII: „Według mojej oceny, z wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że Trybunał dokonał dość głębokiej rekonstrukcji zagadnień konstytucyjnych przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów w petitum wniosku. W moim przekonaniu, bardzo rozwlekłe – i mało klarowne – uzasadnienie wniosku stanowić mogło najwyżej bardzo kruchą i niepewną podstawę takiego zabiegu”.

³⁴ Ad vocem sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bartłomieja Sochańskiego do zdań odrębnych do uzasadnienia wyroku K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/k-321-ad-vocem-zdan-odrebnich-do-uzasadnienia-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego-bartlomiej-sochanski>, 16.11.2022 (dostęp 30.12.2023).

³⁵ Wykazuje to zdanie odrębne M. Muszyńskiego, pkt 4.2.

³⁶ Zdanie odrębne A. Zielonackiego, pkt 4. Zob. także np. pkt 2: „Traktat z Maastricht jest umową międzynarodową i na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego co do jego zgodności z obowiązującą polską ustawą zasadniczą”; pkt 3: „Prezes Rady Ministrów podał natomiast w wątpliwość konstytucyjność kilku norm prawnych wywiedzionych z: a) art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu z Maastricht, b) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu z Maastricht, c) art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 Traktatu z Maastricht”.

Zdanie odrębne sędziego Pszczółkowskiego odrzucało wyraźnie sentencję i obszernie uzasadniało pozorność wniosku Premiera, pozorność postępowania przed TK oraz brak jego kompetencji do orzekania w tej sprawie³⁷. Sędzia Pszczółkowski stwierdzał m.in.: „Prawdziwą intencję Trybunału oddaje fragment uzasadnienia wyroku w tej sprawie, w którym Trybunał zastrzega sobie możliwość poddania ocenie zgodność z Konstytucją bezpośrednio orzeczeń TSUE oraz usunięcia ich z polskiego porządku prawnego ze skutkiem prawnym *ex tunc*, jako »orzeczeń nieistniejących«. Przyjęte przez TK rozumowanie – niezależnie już od tego, że nie ma żadnego zakotwiczenia w treści przepisów konstytucyjnych regulujących zakres kognicji TK – zawiera przy tym wewnętrzną sprzeczność, bo skoro »normy« prawa UE (a w istocie orzeczenia TSUE), o których TK się wypowiadał, uznaje się za »nieistniejące« (niebyłe), niewywołujące nigdy żadnych skutków prawnych (nieważne *ex tunc*), to – przyjmując ten punkt widzenia – należało konsekwentnie stwierdzić, że nie istniał w niniejszej sprawie przedmiot kontroli, i choćby tylko z tego powodu umorzyć postępowanie”³⁸.

Sędzia Pszczółkowski słusznie podsumowywał, że w wymiarze międzynarodowo-prawnym wyrok Trybunału Konstytucyjnego „prowadzi do petryfikacji stanu naruszenia prawa międzynarodowego (deliktu prawnomiędzynarodowego), polegającego na uchybieniu przez Państwo Polskie zobowiązaniom, jakie ciąży na nim na mocy Traktatów unijnych”, natomiast w wymiarze wewnętrznym „prowadzić może tylko do dalszego pogłębienia chaosu prawnego”³⁹.

Trzech sędziów, zgadzając się z rozstrzygnięciem, krytykowało uzasadnienie (Z. Jędrzejewski, M. Muszyński, A. Zielonacki). Najbardziej surowy w ocenie uzasadnienia wyroku był tzw. sędzia dubler M. Muszyński (do jego opinii przyłączył się Z. Jędrzejewski), który podkreślał, że uzasadnienie jest anachroniczne, niespójne i nieadekwatne do treści sentencji wyroku⁴⁰, nie jest w stanie wyjaśnić „istoty i sensu wyroku oraz motywów, jakie kierowały Trybunałem Konstytucyjnym wydającym właśnie takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Stanowi bowiem niezgrabną kompilację fragmentów dotychczasowego orzecznictwa TK, jak i – w większości przestarzałych – wypowiedzi doktryny oraz orzeczeń obcych sądów konstytucyjnych. Całość wywodów pozostaje bez jakiegokolwiek pogłębionej, logicznej więzi, tak z sentencją, jak i między sobą. Znaczna część rozważań zawiera przy tym liczne błędy na poziomie wręcz fundamentalnym, które odnoszą się do istoty Konstytucji i traktatów unijnych, jak również do zagadnień z teorii prawa”⁴¹. Znamienne jest zwłaszcza stwierdzenie: „Chcąc skompromitować wyrok, wystarczy sięgnąć do uzasadnienia”⁴².

Trybunał Konstytucyjny kompromituje nie tylko treść uzasadnienia wyroku w sprawie K 3/21, ale również sposób procedowania nad uzasadnieniem. Szeroko odnosi się do tej kwestii sędzia Pszczółkowski⁴³, także sędzia Muszyński podkreśla,

³⁷ Zdanie odrębne P. Pszczółkowskiego, pkt 3.3.

³⁸ Tamże, pkt 6.1.

³⁹ Tamże, pkt 6.4.

⁴⁰ Zdanie odrębne M. Muszyńskiego, pkt 4.

⁴¹ Tamże, pkt 2.

⁴² Tamże, pkt 6.

⁴³ Zdanie odrębne P. Pszczółkowskiego, pkt 1.

że tryb procedowania nad uzasadnieniem odbiegał od standardów działania TK. „Dla przedyskutowania i przyjęcia uzasadnienia przewodnicząca składu nie zwołała ani jednej narady. Narady składu nie zastąpi złożona przez sędziego sprawozdawcę propozycja zgłaszania w drodze obiegujowej, poprzez e-mail, uwag do wstępnego projektu uzasadnienia. (...) I przez ten rok nad uzasadnieniem nie odbyła się nawet jedna dyskusja”⁴⁴. Uzasadnienie stanowi zatem *de facto* autorski tekst sędziego sprawozdawcy.

Sędzia sprawozdawca, chyba mocno zirytowany krytyką uzasadnienia, postanowił odpowiedzieć na niektóre zarzuty zawarte w zdaniach odrębnych, przede wszystkim M. Muszyńskiego i P. Pszczółkowskiego. Do tej pory nie zdarzyła się w TK taka sytuacja. Trybunał opublikował „Ad vocem” sędziego na stronie Trybunału w zakładce „Uroczystości, Spotkania, Wykłady”.

Ograniczymy się do zacytowania fragmentu, który najbardziej chyba oddaje charakter „Ad vocem”. Sędzia Sochański wyjaśnia, że „pierwszy projekt uzasadnienia został przekazany wszystkim p.t. Sędziom biorącym udział w wydaniu wyroku w dniu 16.05.2022 r., zaś projekt po poprawkach i po korekcie w dniu 8.09.2022 r. Żadnych uwag ani propozycji Autorzy zdań odrębnych do uzasadnienia nie zgłosili. Dopiero w październiku 2022 r., przy podpisywaniu uzasadnienia, Pan Sędzia Mariusz Muszyński oświadczył, że jego zdaniem powinno być ono zmienione całkowicie. Jednak tak zasadnicza uwaga – pomijając ocenę jej zasadności zgłoszona została zbyt późno, bo niektórzy p.t. Sędziowie uzasadnienie już wcześniej zaakceptowali i podpisali. Zdanie odrębne Pana Sędziego Mariusza Muszyńskiego, abstrahując od nietrafności argumentów, jest niepotrzebnie napastliwe. Na kolokwializmy Sędziego Muszyńskiego spuszczam zasłony milczenia i miłosierdzia. Ubolewam, że zasadniczych założeń uzasadnienia Pan Sędzia Muszyński nie tylko nie zrozumiał (co sam przyznaje), ale też ich zrozumieć nie chciał”⁴⁵.

Zgodnie z orzeczeniami ETPC, m.in. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, wyrok w sprawie K 3/21 nie jest orzeczeniem sądowym, ponieważ w składzie TK zasiadali sędziowie wybrani na miejsca już obsadzone – M. Muszyński, J. Wyrembak, J. Piskorski (TK nie był w tej sprawie sądem ustanowionym ustawą).

13.4. Wyroki TK doprowadzają do skargi Komisji przeciwko Polsce (C-448/23, lipiec 2023 r.)

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do wszczęcia przez Komisję w grudniu 2022 r. postępowania przeciwnaruszeniowego na podstawie art. 258 TFUE. W lipcu 2023 r. Komisja wniosła ostatecznie skargę przeciwko Polsce⁴⁶. Jej

⁴⁴ Zdanie odrębne M. Muszyńskiego, pkt 2.

⁴⁵ *Ad vocem* sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bartłomieja Sochańskiego do zdań odrębnych do uzasadnienia wyroku K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/k-321-ad-vocem-zdan-odrebnych-do-uzasadnienia-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego-bartlomiej-sochanski>, 16.11.2022.

⁴⁶ Skarga wniesiona w dniu 17 lipca 2023 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-448/23) (2023/C 304/20).

przedmiotem stały się wyroki TK z 14 lipca (P 7/20) i z 7 października 2021 r. (K 3/21), a ściśle dokonana w nich interpretacja Konstytucji RP oraz skład Trybunału Konstytucyjnego. Komisja sformułowała trzy zarzuty.

Po pierwsze, wniosła o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, bowiem TK odnosząc się do unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej, zinterpretował Konstytucję RP „zbyt wąsko, błędnie, i w oczywisty sposób ignorując orzecznictwo TSUE”.

Po drugie, zarzuciła RP naruszenie podstawowych zasad prawa Unii: zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości, gdyż w wyrokach, o których mowa, TK jednostronnie odrzucił zasady pierwszeństwa i skuteczności art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 279 TFUE konsekwentnie interpretowanych i stosowanych przez TSUE oraz nakazał wszystkim organom polskim odstąpić od stosowania tych postanowień traktatów.

Trzeci zarzut dotyczył także naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi – tym razem w związku z art. 47 KPP poprzez brak spełnienia przez Trybunał Konstytucyjny wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Zdaniem Komisji, nastąpiło to wskutek „oczywistych nieprawidłowości w powołaniu na stanowiska sędziów TK w grudniu 2015 r. z rażącym naruszeniem polskiego prawa konstytucyjnego (i) jak również wskutek nieprawidłowości w procedurze wyboru Prezesa TK w grudniu 2016 r. (ii). Każda z nich w świetle działalności TK w składzie z tak powołanymi osobami wzbudza w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności i niepodatności TK na czynniki zewnętrzne”.

Sprawa jest w toku, wyrok TSUE łatwo przewidzieć. Trudno sobie wyobrazić, aby TSUE nie potwierdził ustaleń swoich wcześniejszych wyroków i orzeczeń ETPC, w szczególności w sprawach *Xero Flor przeciwko Polsce* oraz *Wałęsa przeciwko Polsce*.

13.5. Kary finansowe bezprawne (wyrok w sprawie K 8/21, grudzień 2023 r.)

Przypomnijmy, że wyrok TK z 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20 stwierdzał, że: „Art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (...) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (...) w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji.”. Celem wyroku było uniemożliwienie

wykonywania środków tymczasowych nakładanych na Polskę na podstawie art. 279 TFUE dotyczących zmian w polskim sądownictwie (w szczególności nakazujących natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej SN w sprawach dyscyplinarnych sędziów)⁴⁷.

Tym razem, w sprawie K 8/21 Prokurator Generalny wnosił o uznanie za niezgodny z Konstytucją tego samego przepisu – art. 279 TFUE – ale w zakresie, w jakim pozwala TSUE nałożyć na Polskę okresową karę finansową lub ryczałt za niezastosowanie się do środka tymczasowego⁴⁸. Przyjmując, że kary finansowe nakładane na podstawie art. 279 TFUE stanowią środki tymczasowe, postępowanie wydawałoby się zbędne. Jednakże wyrok w sprawie P 7/20 dotyczył tylko określonego obszaru, teraz chodziło o stwierdzenie generalne, tak aby objąć również przypadek kary nałożonej na Polskę w sprawie kopalni Turów. Ponadto zakwestionowany został art. 39 Statutu TSUE⁴⁹, jednak niekonsekwentnie, ponieważ tylko w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia środków tymczasowych odnoszących się do „kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁰. Zarzut dotyczący art. 39 Statutu nie miał zatem charakteru generalnego.

Traktaty unijne nie przewidują wyraźnie możliwości nakładania kar finansowych w przypadku niezastosowania się państwa do środka tymczasowego. W sprawie związanej z wycinką Puszczy Białowieskiej Trybunał unijny w składzie Wielkiej Izby uznał po raz pierwszy, że art. 279 TFUE upoważnia właściwego sędziego TSUE do nałożenia środka akcesoryjnego (niebędącego sankcją) w postaci kary finansowej, aby zapewnić skuteczność orzeczonego środka tymczasowego (wymusić wykonanie postanowienia zarządzającego środki tymczasowe)⁵¹. W tej sprawie Trybunał jedynie ostrzegł Polskę, że nałoży karę, jeśli Polska nie zastosuje się do nakazu zaprzestania

⁴⁷ Postanowienie wiceprezesa TSUE z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R Komisja/Polska, ECLI:EU:C:2020:277; Postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 R Komisja/Polska, ECLI:EU:C:2021:593. Zob. szerzej A. Wyrozumska, *Wet za wet...*, s. 899 i n.

⁴⁸ Wniosek Prokuratora Generalnego z 10.11.2021 r., 1001-8.TK.39.2021.

⁴⁹ Artykuł 39 brzmi: „Stosując procedurę doraźną, określoną w regulaminie proceduralnym, która, w niezbędnym zakresie, może różnić się od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału Sprawiedliwości może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania, zgodnie z artykułem 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykułem 157 Traktatu EWEA, o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z artykułem 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo o zawieszenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z akapitem czwartym artykułu 299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub akapitem trzecim artykułu 164 Traktatu EWEA. Uprawnienia, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być wykonywane przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. W razie wystąpienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez prezesa i wiceprezesa zastępuje ich inny sędzia zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. Postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia Trybunału co do istoty sprawy.”

⁵⁰ Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2016 C 202. Protokół stanowi prawo pierwotne UE jako część integralna TUE, TFUE oraz TEWEA.

⁵¹ Postanowienie TSUE (wielka izba) z 20.11.2017 r., C441/17 R, w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej, pkt 97–108. Szerzej M. Kawczyńska, *Stosowanie i wykonalność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego przeciwko Polsce, w: Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 571 i n.

wycinki⁵². Polska wykonała postanowienie TSUE. Środek wymuszający wykonanie nie był potrzebny.

Trybunał zarządził kary w dwóch sprawach: w sprawie kopalni Turów na wniosek Czech⁵³ oraz w sprawie dotyczącej tzw. ustawy kagańcowej – odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w tym Izby Dyscyplinarnej SN na wniosek Komisji⁵⁴. Warto podkreślić wyjątkowość tej ostatniej sprawy. Kara finansowa została bowiem nałożona w postępowaniu dotyczącym naruszenia przez państwo członkowskie zasady praworządności. W obu przypadkach Polska twierdziła, że działania TSUE są niezgodne z prawem UE, odmówiła wykonania postanowień TSUE oraz zapłaty naliczonej okresowej kary pieniężnej. W tej sytuacji Komisja skorzystała z procedury odzyskiwania należności i dokonała potrącenia naliczonych kar z przysługujących Polsce płatności⁵⁵.

W skrócie wniosek Prokuratora Generalnego zarzucał sprzeczność art. 279 TFUE we wskazanym wyżej zakresie z:

- art. 2 Konstytucji, tj. zasadą praworządności (pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) z uwagi na ogólny, niedookreślony charakter art. 279 TFUE⁵⁶,
- art. 4 Konstytucji – zasadą zwierzchności Narodu⁵⁷ – ponieważ Suweren nie wyraził zgody na zastosowanie art. 279 TFUE do nakładania kar finansowych,
- art. 90 ust. 1 Konstytucji – ponieważ RP nie przekazała kompetencji do nakładania kar finansowych na podstawie art. 279 TFUE. Kary finansowe mogą być nałożone na państwo tylko zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 260 TFUE (w związku ze skargą o stwierdzenie niewywiązywania się przez państwo członkowskie ze zobowiązań). W ten sposób została też naruszona suwerenność RP⁵⁸.

⁵² Postanowienie TSUE (wielka izba) z 20.11.2017 r., C441/17 R, pkt 118.

⁵³ W sprawie C-121/21 R, Czechy przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2021:420), postanowieniem wiceprezes Trybunału z 21.05.2021 r. Polska została zobowiązana natychmiast zaprzestać, do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-121/21, wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów. Postanowieniem z 20.09.2021 r. (ECLI:EU:C:2021:752) wiceprezes Trybunału nałożyła okresową karę pieniężną w wysokości 500 000 euro dziennie, począwszy od dnia doręczenia RP postanowienia aż do chwili, w której państwo zastosuje się do treści postanowienia wiceprezes Trybunału z 21.05.2021 r.

⁵⁴ Postanowieniem wiceprezes TSUE z 14.07.2021 r. w sprawie C-204/21 R (ECLI:EU:C:2021:593), Polska została zobowiązana do zawieszenia stosowania szeregu przepisów ustawy o SN i sądach powszechnych (tzw. ustawy kagańcowej), m.in. do przepisów tej ustawy, które zakazują wszystkim sądom krajowym badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, ustanawiają wyłączną właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego, co więcej, pozwalają zakwalifikować wykonywanie takiego badania przez sądy jako przewrót dyscyplinarny. TSUE zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania ww. zakazów, a w szczególności przepisów odnoszących się do ID oraz IKNiSP. Polska nie wykonała postanowienia. Wiceprezes TSUE, na wniosek Komisji, postanowieniem z 27.10.2021 r. (ECLI:EU:C:2021:878) nałożył na Polskę okresową karę pieniężną (1 mln euro dziennie). Karę zmniejszono nieco później do 500 000 euro dziennie.

⁵⁵ M. Kawczyńska, *Stosowanie i wykonalność środków tymczasowych...*, s. 598–601.

⁵⁶ Wniosek Prokuratora Generalnego z 10.11.2021 r. (1001-8.TK.39.2021), s. 30.

⁵⁷ Tamże, s. 29–30.

⁵⁸ Tamże, s. 11.

Powierzenie kompetencji władczych w ramach umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 musi być wyraźne, „nie może zakładać samoistnej ewolucji”.

Z kolei art. 39 Statutu TSUE, zdaniem Prokuratora Generalnego, był niezgodny z:

- art. 2 Konstytucji, tj. zasadą praworządności, ponieważ upoważnia nie UE i nie TSUE, tylko organ wewnętrzny Trybunału – prezesów lub innych sędziów do nałożenia kar. Rozstrzygnięcie o sprawach państw członkowskich powierzone być powinno Trybunałowi (działającemu poprzez określone składy orzekające) i jedynie w zakresie kompetencji przekazanych lub przyznanych Unii⁵⁹,
- art. 8 ust. 1 Konstytucji – ponieważ odsyła do regulaminu TSUE, dopuszcza zatem, aby w niezbędnym zakresie procedura stosowania art. 279 TFUE różniła się od postanowień statutu „co może powodować, że będzie ona sprzeczna z tym statutem, a przez to może być ona również sprzeczna z Konstytucją RP”⁶⁰,
- art. 90 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozwala na zmodyfikowanie treści statutu w regulaminie, który nie jest aktem podejmowanym przez Polskę w trybie tego przepisu. Może zatem doprowadzić do modyfikacji i rozszerzenia kompetencji przekazanych UE bez zgody państwa członkowskiego wyrażonej w procedurze ratyfikacyjnej. RP nie może związać się normą, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP albo pozwala organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Regulamin jest tylko aktem wewnętrznym, który stosować będą organy administracyjne TSUE⁶¹. Ponadto art. 39 nie wskazuje kryteriów, w jakich przypadkach można byłoby dokonać np. zawieszenia stosowania prawa krajowego, rozstrzygnięcie w tym zakresie należy więc do całkowicie arbitralnych decyzji podmiotu rozstrzygającego, co również godzi w suwerenność państwa⁶².

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ogłoszony 11 grudnia 2023 r., jak można było przypuszczać, jest co do zasady zgodny z wnioskiem Prokuratora Generalnego. Interesujące jest jednak, że TK uznał art. 279 oraz art. 39 Statutu za niezgodne jedynie z zasadą praworządności. Dokładnie zaś art. 279 w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie kary finansowej na Polskę za niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasadą praworządności) w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji (zasadą zwierzchnictwa Narodu) oraz art. 39 Statutu TSUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na RP środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów RP za niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji (zasadą nadrzędności Konstytucji).

Trybunał nie powołał się natomiast na art. 90 ust. 1 Konstytucji. Pominięcie art. 90 ust. 1 może dziwić, ponieważ przedmiotem sporu jest w rzeczywistości problem przekroczenia kompetencji przez TSUE. Z komunikatu ogłoszonego po wyroku trudno wywnioskować, czy w uzasadnieniu Trybunał oprze swoją argumentację także na tym przepisie. Można sądzić, że brak, o którym mowa spowodowała

⁵⁹ Tamże, s. 31–32.

⁶⁰ Tamże, s. 32.

⁶¹ Tamże, s. 33.

⁶² Tamże, s. 35.

słuszna krytyka wniosku PG przez Prezydenta. W piśmie do TK Prezydent podkreślił, że Wnioskodawca nie udowodnił, że TSUE działał *ultra vires* w przypadku sporu dotyczącego kopalni Turów. Nie wskazał też krajowego organu, któremu, na mocy postanowień Konstytucji, podlegają tego typu spory i którego kompetencje, w sposób niezgodny z art. 90 ust. 1 Konstytucji, przejął TSUE⁶³.

W komunikacie po wyroku Trybunał powtórzył szereg argumentów zawartych we wniosku, uznał, że kara finansowa może zostać zastosowana przez TSUE jedynie na podstawie wyraźnych przepisów traktatów (tylko na podstawie art. 260 TFUE). Nie może natomiast stanowić środka tymczasowego, ponieważ art. 279 TFUE go nie przewiduje. Poza tym kara jest nieodwracalna, przez co godzi w naturę środka tymczasowego. TSUE wykreował środek oderwany od postępowania w sprawie głównej, do tego „nowy środek egzekwowania przez TSUE odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu (niewykonanie środka tymczasowego), co jednoznacznie należy uznać za niepraworządne”⁶⁴. Na wykreowanie normy o tej treści nie było zgody państwa członkowskiego, a zatem naruszona jest „zasada suwerenności Narodu” (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Norma, która dopuszcza tworzenie – poza przewidzianymi prawem procedurami – wiążących zobowiązań dla państwa, by przymusić je do określonego działania w sferze prawa międzynarodowego, jest niezgodna z zasadą praworządności. Umożliwia ona w sposób nieadekwatny ingerencję w suwerenność Państwa Polskiego. Według TK, utrzymanie w obrocie prawnym kwestionowanej normy prowadziłoby do sytuacji, w której Rzeczpospolita może przestać funkcjonować jako państwo suwerenne.

Największymi wadami art. 39 Statutu TSUE są, zdaniem TK, przyznanie całkowicie dyskrecjonalnej („w sprawach dowolnie określonych”) kompetencji do nałożenia środka tymczasowego na RP prezesowi, wiceprezesowi lub innemu sędziemu TSUE, a nie są to organy UE oraz umożliwienie określania procedur związanych z zarządzaniem środka tymczasowego w regulaminie TSUE. „Poprzez instrumenty właściwe dla zarządzania administracją wewnętrzną organu doszło do rozwinięcia uprawnień w zakresie stosowania środków tymczasowych, co jest niedopuszczalne z perspektywy obowiązku kształtowania określonych instytucji w adekwatnych aktach prawnych, właściwych dla rangi regulowanej materii.” Wkracza to w materię objętą regulacją konstytucyjną i wpływa na wykonywanie przez państwo jego kompetencji w danym zakresie. Jest to zatem norma naruszająca podstawowe wymogi praworządności, niezgodna z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji⁶⁵.

Wyrok TK w sprawie K 8/21 nie zaskakuje. Powtarza te same schematy co poprzednie wyroki TK (P 7/20, K 3/21). Jego celem jest zdyskredytowanie wykonywania orzeczeń TSUE. Trybunał Konstytucyjny tak samo jak poprzednio ocenił i interpretował prawo UE, nie zadał TSUE pytania prejudycjalnego chociażby, aby ustalić status prezesa czy wiceprezesa TSUE dokonujących czynności nałożenia środka tymczasowego. Prowadziło to TK do błędnego przyjęcia, że dokonując takich

⁶³ Pismo prezydenta z 6.12.2022 r. Dot. BPU.076.15.2022 s. 4.

⁶⁴ Komunikat TK po ogłoszeniu wyroku w sprawie K 8/21 z 11.12.2023 r.

⁶⁵ Tamże.

czynności działają jako organy administracyjne choć z Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości wynika, że w postępowaniach doraźnych działają oni jako sędziowie, wydają orzeczenia, a nie decyzje administracyjne⁶⁶.

Trudno poza tym oceniać działania TSUE odnosząc je do art. 2 Konstytucji – „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” nie interpretując zasady praworządności w świetle art. 2 TUE, wartości, na których opiera się UE. Pokazuje to zagubienie sędziów TK. Trudno jest także logicznie wytłumaczyć, dlaczego art. 279 TFUE jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, skoro Suweren wyraźnie zgodził się na ogólną treść tego przepisu (szerokie kompetencje TSUE) w procesie ratyfikacji. Podobnie wydumana jest argumentacja dotycząca niezgodności art. 39 Statutu TSUE z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Wyrok TK wydany 11 grudnia 2023 r. obarczony jest poważną wadą. Trybunał orzekał w pełnym składzie, a więc z tzw. sędziami dublerami⁶⁷. Odnotujemy jeszcze dziwną zbieżność w czasie z exposé premiera M. Morawieckiego (któremu Prezydent powierzył po wyborach 14 października 2023 r. zadanie sformowania rządu) i głosowaniem o wotum zaufania dla jego rządu⁶⁸.

Zgodnie z orzeczeniami ETPC, m.in. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, wyrok w sprawie K 8/21 nie jest orzeczeniem sądowym, ponieważ w składzie Trybunału Konstytucyjnego zasiadali sędziowie wybrani na miejsca już obsadzone. TK nie był w tej sprawie sądem ustanowionym ustawą.

13.6. TK nie potrzebuje pieniędzy z Krajowego Planu Odbudowy (wyrok w sprawie Kp 1/23, grudzień 2023 r.)

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE i wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraźnie wskazywały na naruszenia przez Polskę prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. W centrum uwagi stał test niezawisłości i bezstronności obejmujący możliwość badania procesu powołania sędziego. Z praw-

⁶⁶ Zob. art. 161 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.U. L 265 z 29.9.2012; sprostowanie Dz.U. L 173 z dnia 30 czerwca 2016, s. 108) w brzmieniu zmienionym w dniu 18 czerwca 2013 r. (Dz.U. L 173 z 26.06.2013, s. 65), w dniu 19 lipca 2016 r. (Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 69), w dniu 9 kwietnia 2019 r. (Dz.U. L 111 z 25.04.2019, s. 73) i w dniu 26 listopada 2019 r. (Dz.U. L 316 z 6.12.2019, s. 103).

⁶⁷ Pełny skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego: prezes TK J. Przyłębska, przewodnicząca, Z. Jędrzejewski, sprawozdawca. Orzeczenie zapadło większością głosów. Zdanie odrębne do wyroku złożyli: P. Pszczółkowski, B. Sochański, M. Warciński i R. Wojciechowski.

⁶⁸ Zob. m.in. Koniec premiera Mateusza Morawieckiego. Rząd nie uzyskał wotum zaufania, Rzeczpospolita, 11.12.2023 r., <https://www.rp.pl/polityka/art39548531-koniec-premiera-mateusza-morawieckiego-rzad-nie-uzyskal-wotum-zaufania>. R. Grzeszczak ocenił, że: „Jest to wyrok na zamówienie, oznaczający przede wszystkim kontynuację upolitycznienia TK. Tu się wypelnia agendę polityczną, a nie ocenia konstytucyjność. Ten akt pokazuje, że odchodzi władza, która dysponując TK, utrudnia przejście władzy kolejnemu rządowi i uruchomienie KPO”, opracowanie K. Rogowska, „Wyrok na zamówienie”. *Prawnik po decyzji Trybunału Konstytucyjnego*. „Mleko się rozlalo”, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,30493945,wyrok-na-zamowienie-prawnik-po-decyzji-trybunalu-konstytucyjnego.html>

nego punktu widzenia sytuacja wydawała się patowa, niepozostawiająca pola do negocjacji. Pojawiła się jednak próba politycznego kompromisu zarysowanego przez Komisję w odniesieniu do zatwierdzenia polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), niezbędnego do uzyskania środków z programu NextGenerationEU⁶⁹.

Komisja nie uzależniła zatwierdzenia KPO od bezwzględnej wdrożenia wyroków TSUE. Plan zaakceptowała, zadowolili ją powierzchowne zmiany wprowadzone zaproponowaną przez Prezydenta RP w czerwcu 2022 r. ustawą nowelizującą m.in. ustawę o Sądzie Najwyższym⁷⁰. Rada zatwierdziła plan, jednak zgodnie z propozycją Komisji uzależniła wypłatę pierwszej transzy środków od osiągnięcia celów pośrednich (tzw. kamienie milowe), m.in.: likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, reformy postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów oraz przywrócenia do orzekania sędziów zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną⁷¹.

Zmiany wprowadzone ustawą z 9 czerwca 2022 r. polegały m.in. na zastąpieniu Izby Dyscyplinarnej Izbą Odpowiedzialności Zawodowej oraz wprowadzeniu specjalnego mechanizmu – testu niezawisłości i bezstronności sędziego⁷². W Izbie Odpowiedzialności Zawodowej mogli nadal zasiadać sędziowie wybrani przez Krajową Radę Sądownictwa, co do której niezależności istniały poważne zastrzeżenia⁷³. Ponadto część sędziów Izby Dyscyplinarnej (zgodnie z ich wolą) pozostała w Sądzie Najwyższym. Również test niezawisłości i bezstronności nie spełniał wymogów ani prawa Unii ani EKPC⁷⁴. Po pierwsze, sędziowie Sądu Najwyższego nie zostali uprawnieni do weryfikowania z urzędu niezawisłości i bezstronności członka składu orzekającego⁷⁵, a takie działanie nadal kwalifikowało się jako prze-

⁶⁹ Commission Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, SWD(2022) 161 final Brussels, 1.6.2022 COM(2022) 268 final 2022/0181(NLE).

⁷⁰ Ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1259. Zob. np. krytyczną Opinię Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. Nr 480, poz. 1259) z „kamieniami milowymi” (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności), https://www.iustitia.pl/images/Opinia_-_ustawa_o_SN_2.pdf (dostęp 30.12.2023).

⁷¹ NextGenerationEU: ministers approve the assessment of Poland’s national plan by the European Commission, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/>. Decyzja Rady z 17.06.2022 r. została zakwestionowana przez cztery organizacje sędziowskie, które zarzucają jej zastosowanie wobec Polski zbyt łagodnych warunków, sprzecznie z wyrokami TSUE (zatwierdzenie wadliwego KPO). Wniosły one 27.02.2023 r. skargę do TSUE, sprawa T-116/23 (Dz.U. UE 2023/C 189/45).

⁷² Ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1259, art. 1 pkt 24 zmieniający art. 29 ustawy o Sądzie Najwyższym przez dodanie ust. 4–25.

⁷³ W dniu 17 września 2022 r. Prezydent podjął decyzję o składzie Izby. Zgodnie z ustawą Prezydent wybrał jedenastu spośród trzydziestu trzech losowo wybranych sędziów Sądu Najwyższego. Aż sześcioro z jedenastu to nowi sędziowie, powołani przez KRS. Nieprzypadkowo otrzymali oni większość w nowej Izbie. Pozostała piątka również została starannie wybrana – troje z nich sprzeciwiło się uchwale trzech Izb SN z 23 stycznia 2020 r. wprowadzającej w życie wyrok TSUE w sprawie A.K. i in. z 19 listopada 2019 r.

⁷⁴ Zob. m.in. M. Szwed, *Testing judicial independence: On the recent developments in the Polish rule of law crisis*, *VerfBlog*, 2022/8/18.

⁷⁵ W pkt 55 wyroku z dnia 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Erik Simpson przeciwko Radzie Unii Europejskiej (C-542/18 RX-II) i HG przeciwko Komisji Europejskiej

winienie dyscyplinarne. Po drugie, wyraźnie wskazano, że okoliczności związane z powołaniem nie mogą stanowić samodzielnej przesłanki wyłączenia takiej osoby od rozpoznania sprawy (art. 29 ust. 4). Po trzecie, podmiot uprawniony (strona postępowania) miał niezwykle krótki termin na zainicjowanie testu, a ponadto musiał wykazać wpływ procesu nominacji na wynik postępowania (art. 29 ust. 5–9). Wymogi były trudne do spełnienia, a ustawa wprowadzała dodatkowo procedury pozwalające np. sędziemu sprawozdawcy na ostateczną ocenę dopuszczalności wniosku.

W tej sytuacji pieniądze na zrealizowanie KPO nie zostały Polsce wypłacone. Rząd zdecydował się zatem na wprowadzenie kolejnych zmian. Ustawa z 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw miała przenieść sprawy dyscyplinarne sędziów z Izby Odpowiedzialności Zawodowej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (budziło to uzasadnioną krytykę), test niezawisłości i bezstronności sędziów miał być inicjowany przez sąd, jeżeli zachodzą w tym względzie poważne wątpliwości, zmieniono także warunki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Sędziowie mieli nie odpowiadać już dyscyplinarnie za treść orzeczenia sądowego oraz badanie spełniania przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy.

Prezydent RP nie podpisał jednak styczniowej ustawy, jawnie zakwestionował działania rządu⁷⁶ zaskarżając ją do Trybunału Konstytucyjnego⁷⁷. Szeroko cytując orzecznictwo TSUE i ETPC, Prezydent stwierdził m.in., że badając ustanowienie sędziego na podstawie ustawy podmiot badający będzie mógł w praktyce odwoływać się do rozumienia tego terminu nadanego mu w orzecznictwie ETPC⁷⁸. Stanowi to ingerencję zarówno w konstytucyjny zakres prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów unormowanej w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, jak i narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawo do sądu⁷⁹. W tej ostatniej kwestii Prezydent dość naiwnie argumentował m.in., że propono-

(C-543/18 RX-II), ECLI:EU:C:2020:232, TSUE orzekł: „Jednakże z podstawowego prawa do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, zagwarantowanego w art. 47 karty, wynika, że każdy musi co do zasady mieć możliwość powołania się na naruszenie tego prawa. W związku z tym sądy Unii muszą być w stanie sprawdzić, czy nieprawidłowość naruszająca sporną procedurę powołania może prowadzić do naruszenia tego prawa podstawowego”. I dalej w paragrafie 57 Trybunał dodał: „gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowione wcześniej przez prawo, a w szczególności te, które określają, co stanowi sąd i jaki jest jego skład, stanowią kamień węgielny prawa do rzetelnego procesu sądowego. Prawo to oznacza, że **każdy sąd jest zobowiązany do sprawdzenia, czy w swoim składzie stanowi taki trybunał**, gdy pojawi się poważna wątpliwość w tej kwestii. Kontrola ta jest konieczna ze względu na zaufanie, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać u osób podlegających ich jurysdykcji. W tym względzie taka kontrola jest istotnym wymogiem proceduralnym, którego przestrzeganie jest kwestią porządku publicznego i **musi być weryfikowane z urzędu** (...)”. Zob. również opinia AG Bobek z dnia 8 lipca 2021 r., C-132/20 BN, DM, PL przeciwko Getin Noble Bank S.A., pkt 145–148. (podk. AW)

⁷⁶ Zob. m.in. emocjonalną polemikę pełnomocnika Prezydenta ze stanowiskiem Rady Ministrów oraz opinią M. Szydło, pismo procesowe z 31.05.2023 r., np. pkt brzegowy 107, 124.

⁷⁷ Wniosek Prezydenta RP A. Dudy do Trybunału Konstytucyjnego z 20.02.2023 r. Wniosek uzupełnia późniejsze i równie obszerne pismo procesowe pełnomocnika Prezydenta RP, prof. D. Dudka z 31.05.2023 r.

⁷⁸ Wniosek Prezydenta RP A. Dudy do Trybunału Konstytucyjnego z 20.02.2023 r., s. 25.

⁷⁹ Tamże, s. 16.

wane badanie ustanowienia sędziego prowadziłyby do przewlekłości postępowania, a to przecież godziłoby w prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i powodowałoby odpowiedzialność państwa⁸⁰. Działanie Prezydenta miało na celu obronę jego kompetencji przez podważenie konstytucyjności całej ustawy.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie jest zgodny z intencją wniosku Prezydenta i potwierdza odrzucenie wyroków ETPC dotyczących pojęcia „sądu ustanowionej ustawą” zawartego w art. 6 EKPC. Trybunał zabrnął przecież tak daleko, że nie mógł odejść od linii swoich orzeczeń w sprawach K 6/21 oraz K 7/21. Uznał zatem, że warunki i zasady testu niezawisłości i bezstronności sędziego wprowadzone ustawą z 13 stycznia 2023 r. są niezgodne z Konstytucją (m.in. z art. 179 Konstytucji dotyczącym powołania sędziego przez Prezydenta RP). Komunikat wydany po wyroku wyjaśnia, że już wcześniej test był wykorzystywany do kwestionowania inwestytury sędziów, natomiast kontrolowana ustawa tę możliwość poszerza. Zdaniem TK, wzajemne sprawdzanie przez sędziów prawidłowości swoich powołań w drodze postępowań sądowych jest zaprzeczeniem zasady niezawisłości sędziów oraz poważnym naruszeniem kompetencji Prezydenta RP.

W komunikacie znalazła się także, chyba niezamierzona, parafraza a raczej potwierdzenie słynnej wypowiedzi Prezydenta A. Dudy: „Nie będą nam w obcych językach narzucali, jaki ustrój mamy mieć w Polsce i jak mają być prowadzone polskie sprawy”⁸¹. Komunikat stwierdza bowiem: „Wypowiedzi orzecznicze międzynarodowych trybunałów dotyczące procedur konkursowych na stanowisko sędziego w innych systemach prawnych nie mogą być rozszerzane na ocenę ważności polskich ustaw, z pominięciem orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Dostosowanie polskiego ustawodawstwa w sprawie ustroju sądów do orzecznictwa międzynarodowych trybunałów musi być ostrożne i uwzględniać dynamiczny charakter wykładni. Trybunałowi Konstytucyjnemu nie są znane jakiegokolwiek przykłady stosowania podobnych testów w drodze odrębnych legislacji w państwach europejskich.”

Kolejne rozstrzygnięcie w tej sprawie dotyczyło zmian we właściwości Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyznanie NSA nowych kompetencji w zakresie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych oraz immunitetowych, Trybunał uznał za niezgodne z art. 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Postępowanie w dalszej części zostało umorzone z zastrzeżeniem, że przepisy kontrolowanej ustawy uznane za niegodne z Konstytucją są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Zgodnie z orzeczeniami ETPC, m.in. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*, wyrok w sprawie Kp 1/23 nie jest orzeczeniem sądowym, ponieważ w składzie Trybunału Konstytucyjnego (TK orzekał w pełnym składzie) zasiadali sędziowie wybrani na miejsca już obsadzone. TK nie był w tej sprawie sądem ustanowionym ustawą.

⁸⁰ Tamże, s. 34, 36–37.

⁸¹ Z przemówienia A. Dudy w Zwoleniu: „Nie będą nam w obcych językach narzucali, jaki ustrój mamy mieć w Polsce”, pilsatnews.pl, 17.01.2020 r.

13.7. Zmiany po objęciu 13 grudnia 2023 r. władzy przez rząd Donalda Tuska i konkluzje

W październiku 2023 r. odbyły się w Polsce wybory do parlamentu, które odsunęły od władzy Prawo i Sprawiedliwość i inne partie, rządzące przez ostatnich osiem lat. Od 13 grudnia 2023 r. jest w Polsce nowy rząd stworzony przez dotychczasową opozycję. Miał on mało czasu na działanie, dokonał jednak w interesującym nas obszarze kilku istotnych ruchów.

Jeszcze w dniu zaprzysiężenia rządu nowy Minister Spraw Zagranicznych zakomunikował Przewodniczącej ETPC oraz Komitetowi Ministrów Rady Europy wolę przestrzegania EKPC i szybkiego wdrożenia wyroków Trybunału, w szczególności wyroku pilotażowego, wydanego 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, w którym przypomnijmy, Trybunał stwierdził wzajemnie powiązane problemy systemowe dotyczące niezawisłości sądów i prawa do rzetelnego procesu sądowego. Minister R. Sikorski pisał:

„Polska uznaje wszystkie problemy systemowe stwierdzone w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* za leżące u podstaw naruszeń art. 6 § 1 Konwencji. Polska zgadza się z oceną Trybunału, że podstawowym problemem jest wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem nowej KRS, która w sposób nieodłączny i ciągły wpływa na niezawisłość powołanych w ten sposób sędziów”⁸².

Także 13 grudnia 2023 r. Minister Sprawiedliwości skierował do Premiera wniosek o przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej⁸³, a 15 grudnia przesłał do konsultacji projekt zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁸⁴. Proponowane przepisy mają na celu m.in. zapewnienie wykonywania wyroków TSUE i ETPC. Uniemożliwiają one udział osób powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną ustawą o KRS z 8 grudnia 2017 r. w rozpatrywaniu wniosków o wyłączenie sędziego ze względu na sposób powołania go na urząd sędziowski (nie będą rozpoznawane przez sędziów powołanych w tym samym trybie). Ponadto nowe przepisy potwierdzają obowiązek uwzględniania pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania

⁸² DH-DD(2023)1502, Communication from the authorities (13/12/2023) concerning the case of Xero Flor w Polsce sp. z o.o., Reczkowicz, v. Poland (Application Nos 4907/18 and 43447/19) (Information made available under Rule 8.2a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements).

⁸³ Minister Sprawiedliwości skierował do Premiera RP wniosek o przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej 13.12.2023, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-skierowal-do-premiera-rp-wniosek-o-przystapienie-polski-do-prokuratury-europejskiej>

⁸⁴ Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar przekazał dziś (15 grudnia br.) do uzgodnień międzyresortowych projekt zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, 15.12.2023, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-przeslal-do-konsultacji-projekt-zmiany-rozporzadzenia--regulamin-urzedowania-sadow-powszechnych>

prawa unijnego i międzynarodowego przy sporządzaniu orzeczeń oraz uzasadnień sędziowskich.

I wreszcie zmiana bezpośrednio dotycząca „Trybunału Konstytucyjnego”. W dniu 18 grudnia został ogłoszony w Dzienniku Ustaw wyrok TK z 5 grudnia 2023 r. w sprawie P 2/17, w której orzekali wszyscy trzej tzw. sędziowie dublerzy. Wyrok ukazał się z następującą adnotacją:

„Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”⁸⁵.

Z tych samych powodów cztery orzeczenia „Trybunału Konstytucyjnego”, o których była mowa, wydane w 2022 r. i w 2023 r. nie stanowią rozstrzygnięć sądu ustanowionego ustawą.

Wyroki, które nie są wyrokami, nie są w stanie zmienić rzeczywistości prawnej, ale mogą pogłębiać kryzys w polskim sądownictwie. Taką niewątpliwie rolę omawiane wyroki odegrały przyczyniając się do podziału w środowisku sędziowskim, na tych którzy je respektują i w konsekwencji nie uznają orzeczeń TSUE i ETPC oraz tych, którzy je odrzucają i stosują się do wskazań sądów międzynarodowych. Konsekwentne traktowanie wyroków TK wydawanych z udziałem tzw. sędziów dublerów jako *sententia non existens* jest dobrym, wstępnym krokiem, do wyjścia z chaosu prawnego.

Same wyroki w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* czy *Wałęsa przeciwko Polsce* nie przywrócą prawdziwego, nieupolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego. Powinno się je jednak potraktować poważnie. Standardy prawa dostępu do sądu, które wskazują orzeczenia TSUE i ETPC są dobrze osadzone w europejskich wartościach, a przestrzeganie praworządności leży zarówno w interesie jednostek, jak i państwa. Działania TK w ostatnich latach dowiodły dobitnie, że niezależność i bezstronność oraz przestrzeganie prawa przy powoływaniu sędziów są niezbędnymi przymiotami każdego sądu i trybunału, i jak wielkie szkody może spowodować ich brak.

⁸⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2698 z 18.12.2023 r.

Komunikat prasowy w sprawie wyroku „Trybunału Konstytucyjnego” z 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21

<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-tractatu-o-unii-europejskiej>
(dostęp 3.04.2024)

7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczący oceny zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga „nowy etap”, w którym:

- a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,
- b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,
- c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne – jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

- a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,
- b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

- a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,
- b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,
- c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Ponadto Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Zdania odrębne do wyroku zgłosili: sędzia TK Piotr Pszczółkowski i sędzia TK Jarosław Wyrembak.

I.

1. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, system źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje budowę hierarchiczną. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, takie jak Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE lub Traktat), znajdują się w tej hierarchii poniżej Konstytucji, która jest najwyższym prawem w polskim systemie źródeł prawa. Stanowiąc część tego systemu od momentu ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, umowa międzynarodowa musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. W hierarchii źródeł prawa TUE znajduje się więc w polskim systemie prawnym poniżej Konstytucji, tak jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa i jak każda część polskiego systemu prawnego, musi być zgodny z Konstytucją.

2. Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Tak określona kompetencja obejmuje również kontrolę konstytucyjności, stanowiących umowy międzynarodowe, traktatów europejskiego prawa pierwotnego (podobnie w wyrokach TK o sygn.: K 18/04 i K 32/09, SK 45/09 i P 7/20 oraz w postanowieniu P 37/05; natomiast w wyroku o sygn. U 2/20 Trybunał badał zgodność norm prawa polskiego z normą traktatową, nota bene również art. 4 ust. 3 Traktatu).

3. Badając zgodność z Konstytucją norm prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zarówno wynikających bezpośrednio z traktatów, ale również w znaczeniu nadanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: także TSUE), Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje samodzielnej wykładni prawa UE. Trybunał Konstytucyjny szanuje wyłączność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Proces myślowy polskiego Trybunału Konstytucyjnego polega wyłącznie na ustaleniu treści tych norm oraz sprawdzeniu ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł zasadności skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego, uznając za bezprzedmiotowe i zbędne przedstawienie TSUE kwestii dotyczącej zgodności norm TUE z polską Konstytucją. Wyłączną właściwością TSUE pozostaje wykładnia prawa unijnego, zaś Trybunał Konstytucyjny jest sądem ostatecznego słowa w przedmiocie zgodności wszelkich norm, w tym norm unijnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Na marginesie tych stwierdzeń pozostaje wynikająca z przebiegu rozprawy w dniu 30 września 2021 r. oczywista wątpliwość w jakim zakresie TSUE pozostaje niezawisłym sądem w świetle polskich standardów konstytucyjnych, w szczególności w kontekście trybu powoływania sędziów TSUE przez organy władzy wykonawczej, czy też nieograniczonej ilości kadencji sędziego TSUE. W przeciwieństwie do powyższego, polska Konstytucja w art. 179 przewiduje powoływanie sędziów na czas nieoznaczony, zaś w art. 180 ust. 1 zapewnia nieusuwalność sędziów. Natomiast sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mogą być powoływani – w oparciu o art. 194 ust. 1 Konstytucji – tylko na jedną dziewięcioletnią kadencję. Oznacza to, że polscy sędziowie nie muszą zabiegać o względy władzy wykonawczej celem uzyskania ponownej nominacji.

II.

6. Istota wniosku Prezesa Rady Ministrów dotyczy relacji między przepisami traktatowymi, a zasadą nadrzędności polskiej Konstytucji, a zatem – polskiej suwerenności. Wskazany w oparciu o art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE problem konstytucyjny przedstawiony przez wnioskodawcę sprowadza się do określenia konstytucyjnych granic „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, o którym stanowi art. 1 akapit drugi Traktatu. Wiąże się to z zapewnieniem lojalnego (czy raczej szczerego) wykonywania zobowiązań traktatowych, o czym stanowi art. 4 ust. 3 TUE, na tzw. nowym etapie integracji europejskiej.

7. Fundamentalne znaczenie ma pierwszy punkt petitum wniosku Prezesa Rady Ministrów, dotyczący art. 1 akapit pierwszy i drugi Traktatu. Istota tego przepisu sprowadza się do tego, że suwerenne państwa członkowskie, przekazując Unii kompetencje do realizacji wspólnych celów, godzą się, aby prawo tworzone przez Unię Europejską działało bezpośrednio w państwach członkowskich, czyniąc w ten sposób wyłom w dotychczasowym rozumieniu suwerenności prawnej państw. Żadne z państw członkowskich nie wykonuje zatem suwerennie swoich praw w sensie absolutnym, gdyż ich wykonywanie zostało w pewnym sensie ograniczone w następstwie przekazania na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Należy jednak podkreślić, że Unia jako powiernik tych kompetencji musi je wykonywać z poszanowaniem tożsamości narodowej i tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich oraz w ramach zasad proporcjonalności i subsydiarności, co wynika z art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 TUE.

8. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, wydanym w pełnym składzie, pod przewodnictwem ówczesnego Prezesa TK prof. Marka Safjana, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przekroczeniem granicy integracji (czyli ściślego związku) byłoby przekazanie kompetencji państwa w zakresie, który powodowałby, że Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Wyrażając takie stanowisko w roku 2005 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pozostaje ono zbieżne, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie, akceptując to stwierdzenie, uczynił je punktem wyjścia dla dalszych rozważań, dając temu wyraz w pkt 1 sentencji wyroku.

9. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny, odnośnie art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE, stanowiącego o „nowym etapie coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, stwierdził, że w sytuacji, w której są spełnione trzy poniższe warunki:

1) organy Unii Europejskiej działają w ramach kompetencji przekazanych,

2) nowy, coraz ściślejszy etap współpracy (art. 1 akapit drugi TUE) nie skutkuje pozbawieniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jej nadrzędności, tzn. pierwszeństwa obowiązywania i stosowania przed wszystkimi innymi normami w przestrzeni prawnej na terytorium Rzeczypospolitej,

3) Rzeczpospolita Polska zachowuje funkcje państwa suwerennego i demokratycznego,

– art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE pozostaje zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej.

Jeśli jednak nowy etap coraz ściślejszej współpracy skutkuje tym, że normy prawa UE, zwłaszcza te wyprowadzane przez TSUE, będą usytuowane poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz ponad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, powodując w ten sposób utratę suwerenności, wówczas etap „coraz ściślejszego związku” (art. 1 akapit drugi TUE) narusza Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

10. Zakres kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej jest zasadniczo uregulowany w traktatach, zwłaszcza w art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust 2 TUE. Wśród tych kompetencji nie ma organizacji ani ustroju sądownictwa. Organizacja czy też ustrój organów Państwa, w tym sądów, nie należą do „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, o których stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega ponadto wątpliwości, że państwa członkowskie, jako suwerenne strony traktatów, określając granice kompetencji przekazywanych Unii, nie upoważniły jej organów do przeprowadzania procesu domniemania kompetencji, ani też do wyprowadzania nowych kompetencji z dotychczas istniejących.

11. Rozgraniczenie obszaru kompetencji przekazanych i tych pozostających w wyłącznej dyspozycji państw członkowskich jest istotne także dla określenia granic działania tzw. zasady pierwszeństwa prawa UE. Jest oczywiste, że w świetle art. 91 Konstytucji, prawo Unii Europejskiej jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, jedynie w ramach kompetencji przekazanych, co stwierdzał kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny w wyrokach o sygn.: K 18/04 i K 32/09, a ostatnio w sprawie o sygn. P 7/20.

12. Zgoda na to, że jakakolwiek organizacja międzynarodowa – w tym Unia Europejska i jej organy – tworzyłaby normy adresowane względem Rzeczypospolitej Polskiej poza obszarem kompetencji przekazanych oraz uznanie ich pierwszeństwa nie tylko przed ustawami, ale również przed Konstytucją, oznaczałyby utratę suwerenności Polski. Trybunał Konstytucyjny kategorycznie stwierdził, że żaden organ Rzeczypospolitej Polskiej nie może zaakceptować takiego stanu rzeczy.

13. Powyższy wniosek pozostaje w zgodzie z treścią art. 9 Konstytucji stanowiącego o tym, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przedmiotem „przestrzegania” jest bowiem prawo wiążące Rzeczpospolitą Polską. W przypadku prawa tworzonego przez instytucje i organy Unii Europejskiej, wiążące jest wyłącznie prawo stanowione w granicach kompetencji przekazanych Unii w traktatach oraz wyznaczanych przez obowiązek poszanowania tożsamości konstytucyjnej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE), a ponadto w granicach wynikających z zasady proporcjonalności i zasady subsydiarności (art. 5 ust. 1 TUE). Przepisy tworzone poza tymi granicami nie są dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążącym prawem międzynarodowym, o którym stanowi art. 9 Konstytucji.

14. Granicą zgodności procesu integracji europejskiej z Konstytucją jest również legitymacja demokratyczna organów UE, na co trafnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04. Demokratyczna legitymacja organów Unii Europejskiej do stanowienia norm obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje bowiem

tylko w takim zakresie w jakim polski suweren (naród) wyraża na to zgodę. Trzeba bowiem pamiętać, że – co do zasady – polscy obywatele, podobnie jak obywatele innych państw członkowskich, nie mają wpływu na powoływanie organów wykonawczych Unii Europejskiej oraz sędziów TSUE.

III.

15. Drugi i trzeci punkt sentencji wyroku odnoszą się do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują się do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law). Z tak sformułowanego przepisu TSUE wyprowadził kompetencję do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów. Dla potwierdzenia istnienia takiej wykładni, Prezes Rady Ministrów wskazał w treści wniosku następujące wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18, 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18, 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18, C-563/18 oraz 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18. Dodatkowo w treści wniosku przywołano wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18.

16. Wyroki TSUE nie stanowią – w świetle traktatów – źródła prawa Unii Europejskiej, a poglądy na temat ich prawnego znaczenia są podzielone. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że judykaty TSUE mają postać hybrydową, po części wykazują cechy charakterystyczne dla systemu prawa stanowionego (kontynentalnego), po części – dla anglosaskiego common law. Formułowane są w sposób nadający normom traktatowym określone znaczenie również w postaci wypowiedzi o charakterze powinnościowym (nakazy i zakazy). W takim znaczeniu są przez adresatów wykonywane, czego przykładem jest choćby ostatnie orzecznictwo polskich sądów: Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego. W takim też znaczeniu podlegają kontroli zgodności z Konstytucją przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny.

17. Normy traktatowe w znaczeniu nadanym przez TSUE, poddane kontroli w niniejszym postępowaniu, dotyczą wprost ustroju sądów Rzeczypospolitej Polskiej, a więc materii, która nie stanowi kompetencji podlegającej przekazaniu w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Należy ona do polskiej tożsamości konstytucyjnej, na co Trybunał Konstytucyjny zwrócił wcześniej uwagę w licznych orzeczeniach, także ostatnio w wyroku o sygn. P 7/20.

18. Art. 19 ust. 1 TUE, z którego TSUE wyprowadza swoją kompetencję do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów, stanowi zobowiązanie państw członkowskich, które nie jest tożsame z przeniesieniem kompetencji (choćby negatywnych) na organy UE, w szczególności na TSUE. Traktatowe zobowiązanie państwa członkowskiego nie jest równoznaczne z zakresem kompetencji organów, instytucji i jednostek organizacyjnych UE. Wyprowadzanie kompetencji TSUE do kontroli organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi przykład kreowania przez TSUE nowych kompetencji.

19. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że również art. 2 TUE, który formułuje katalog wartości, na jakich opiera się Unia również nie może stanowić źródła kompetencji TSUE do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów. Wartości wymienione w art. 2 TUE mają jedynie znaczenie aksjologiczne, nie są natomiast zasadami prawnymi. Ustrój sądownictwa w krajach członkowskich w ogóle nie należy do wspólnej tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, które stosują różne sposoby powoływania sędziów. Zasada państwa prawnego (rule of law) nie określa sposobu powoływania sędziów, lecz wymaga ich niezawisłości, niezależności

i bezstronności. Jednak niezawisłość nie jest nierozzerwalnie związana ze sposobem powołania sędziego i nie może być badana *ex ante* oraz *in gremio*, czyli zanim nastąpi akt powołania na stanowisko sędziego i jednakowo wobec wszystkich sędziów. Niezawisłość sędziego związana jest z konkretną sprawą, w której sędzia orzeka. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak konstytucje wcześniejsze, formułuje ramy gwarancji prawnych niezawisłości sędziowskiej. Te konstytucyjne standardy nie mogą być zastępowane wskazówkami wykładniczymi TSUE.

20. Wykładnia polskiej Konstytucji dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, a także wykładnia art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu, dokonywana przez TSUE, powinna skutkować tożsamymi konkluzjami. Polska Konstytucja przewiduje bowiem w art. 2, art. 45, art. 78 i art. 176 ust. 1 zdecydowanie wyższy standard ochrony prawa do bezstronnego i niezależnego sądu niż przepisy prawa europejskiego, w tym art. 47 Karty Praw Podstawowych czy też art. 6 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Istnieje zatem obszar umożliwiający szczerą i wzajemną współpracę między Unią Europejską a Polską.

IV.

21. W nauce prawa, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, formułuje się niekiedy tezę, iż w przypadku stwierdzenia nieusuwalnej kolizji między prawem UE a polską Konstytucją możliwe są następujące konsekwencje: zmiana konstytucji, zmiana prawa europejskiego albo wystąpienie z UE. Twierdzenie takie można by uznać za dopuszczalne jedynie w retoryce akademickiej. Przede wszystkim, kolizja nieusuwalna występuje bardzo rzadko, jeżeli w ogóle istnieje poza teorią prawa. W przypadku zaistnienia kolizji norm konieczny jest wzajemny szczerzy dialog, stanowiący obowiązek wynikający z zasady lojalności, charakterystyczny dla europejskiej kultury prawnej.

22. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny zajmuje w polskim systemie naczelnych organów władzy publicznej rolę szczególną; stojąc na straży Konstytucji – aktu prawnego fundującego polski system normatywny, stoi na straży rudymentów bezpieczeństwa i porządku prawnego, a przez to w istocie suwerenności państwa polskiego, co najmniej w wymiarze normatywnym. Z kolei według ugruntowanego stanowiska TSUE, jego orzecznictwo nie tylko rozwija, ale i współtworzy porządek prawny UE, a w konsekwencji państw członkowskich Unii, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ wszelkie prawo UE jako hierarchicznie podległe Konstytucji RP objęte jest kognicją Trybunału Konstytucyjnego, należy skonstatować, że nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego UE, będzie podlegało, z punktu widzenia zgodności z najwyższym aktem prawa w Polsce – Konstytucją RP, ocenie Trybunału.

Trybunał w duchu zasad lojalnej współpracy, dialogu, wzajemnego szacunku oraz wzajemnego wsparcia powstrzymuje się od wykonywania tej konstytucyjnej kompetencji. Niemniej jeżeli praktyka progresywnego aktywizmu TSUE, polegająca w szczególności na wkroczeniu w wyłączne kompetencje organów państwa polskiego, na podważaniu pozycji Konstytucji jako najwyższego rangą aktu prawnego w polskim systemie prawnym, na kwestionowaniu powszechnej mocy obowiązującego i ostateczności wyroków Trybunału, wreszcie na poddawaniu wątpliwości statusu sędziów Trybunału, nie zostanie zaniechana, Trybunał nie wyklucza, że skorzysta z rzeczowej kompetencji i podda ocenie wprost zgodność z Konstytucją orzeczeń TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę w pełnym składzie. Przewodniczący składu orzekającego – Prezes TK Julia Przyłębska, sprawozdawca – sędzia TK Bartłomiej Sochański.

***Ad vocem* sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bartłomieja Sochańskiego do zdań odrębnych do uzasadnienia wyroku K 3/21**

Szanowna Pani Prezes,
Szanowni Państwo Sędziowie,

Wobec zdań odrębnych złożonych do uzasadnienia wyroku o sygn. K 3/21 pozwałam sobie wystąpić z poniższym *ad vocem*. Celem wystąpienia nie jest polemika *ad rem* z argumentacją zdań odrębnych. Pragnę jednak *pro memoria* zwrócić uwagę na szczególnie sposób korzystania ze zdania odrębnego do uzasadnienia. Wszak istotą takiego zdania odrębnego jest przedstawienie poglądu, który mimo starań autora nie został uwzględniony w uzasadnieniu, a nie recenzja uzasadnienia *ex post* bez podjęcia przez jej autora nawet najmniejszej próby porozumienia. Uważam, że przysięga, jaką sędziowie TK składają przed objęciem urzędu zobowiązuje także do współpracy i poszukiwania kompromisów dla wspólnego dobra, czego ze strony Autorów zdań odrębnych do uzasadnienia wyroku o sygn. K 3/21 zabrakło.

Wyrok o sygn. K 3/21 jest precedensem wpisującym się w dialog prawny na temat federalizacji UE. Do tej pory przeważająca część polskiej i europejskiej jurysprudencji pozostawała bezkrytyczna, a nawet aprobująca wobec normotwórczej wykładni TSUE. W wyroku o sygn. K 3/21, kreacja norm przez TSUE została w pewnym zakresie oceniona, jako niezgodna z Konstytucją. Kluczem do takiej oceny było stwierdzenie, że TSUE dokonując wykładni prawa tworzy *suigeneris* normy wywodzone z ducha traktatów także poza zakresem przyznanych kompetencji, w szczególności w dziedzinie inwestytury polskich sędziów, co ma miejsce po traktacie z Lizbony. Stąd też uzasadnienie wyroku o sygn. K 3/21 zmierza do wyjaśnienia krok po kroku sposobu rozumowania Trybunału: począwszy od zarysowania istoty orzeczenia, poprzez kognicję TK, praktykę sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE, normy prawne jako przedmiot kontroli TK, charakterystykę wykładni prawa dokonywanej przez TSUE, granice wykładni prawa, rozróżnienia między wykładnią, a kreacją norm, normotwórczą aktywność sędziów w różnych kulturach prawnych, wreszcie zasady pierwszeństwa prawa UE oraz zasady szczerzej wzajemnej współpracy w odniesieniu do ustroju konstytucyjnych organów państw członkowskich. Aby tok takiego rozumowania przedstawić odpowiednio dla polskiego i europejskiego odbiorcy konieczne było odniesienie się do zagadnień bardzo ogólnych podstawowych z dziedziny teorii prawa, prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, a nawet filozofii, gdy chodzi o zagadnienie praworządności, czy też granice normotwórczej aktywności sędziów. Przy tak szerokiej tematyce wybór odpowiedniej argumentacji, jej obszerność, jak również rozłożenie akcentów sprowadza się do określonej oceny. Stąd też, przygotowując projekt uzasadnienia i uwzględniając stopniowo przekazywane mi uwagi i propozycje zawsze byłem gotowy odnieść się pozytywnie do przekazywanych mi stanowisk.

Pierwszy projekt uzasadnienia został przekazany wszystkim p.t. Sędziom biorącym udział w wydaniu wyroku w dniu 16.05.2022 r., zaś projekt po poprawkach i po korekcie w dniu 8.09.2022 r. Żadnych uwag ani propozycji Autorzy zdań odrębnych do uzasadnienia nie zgło-

sili. Dopiero w październiku 2022 r., przy podpisywaniu uzasadnienia, Pan Sędzia Mariusz Muszyński oświadczył, że jego zdaniem powinno być ono zmienione całkowicie. Jednak tak zasadnicza uwaga – pomijając ocenę jej zasadności zgłoszona została zbyt późno, bo niektórzy p.t. Sędziowie uzasadnienie już wcześniej zaakceptowali i podpisali. Zdanie odrębne Pana Sędziego Mariusza Muszyńskiego, abstrahując od nietrafności argumentów, jest niepotrzebnie napastliwe. Na kolokwializmy Sędziego Muszyńskiego spuszczam zasłony milczenia i miłosierdzia. Ubolewam, że zasadniczych założeń uzasadnienia Pan Sędzia Muszyński nie tylko nie zrozumiał (co sam przyznaje), ale też ich zrozumieć nie chciał.

Znaczna część argumentacji zdań odrębnych do uzasadnienia stanowi aprobatę poszczególnych motywów uzasadnienia z innego punktu widzenia, bądź też wypełnia poszczególne motywy uzasadnienia dodatkową argumentacją. Gdyby te stanowiska były znane przed podpisaniem uzasadnienia, to nie byłoby – jak sądzę – przeszkód, aby zostały one odpowiednio uwzględnione. Dotyczy to w szczególności takich zagadnień, jak kognicja Trybunału, rekonstrukcja przedmiotu kontroli, omówienie stanu faktycznego spraw, na tle których złożono wnioski, niektórych aspektów Konwencji Wiedeńskiej, rozumienia „rządów prawa”, „zasad prawa”, art. 2 Konstytucji, art. 2 TUE, wyboru literatury i orzecznictwa oraz fragmentów tekstów w języku angielskim i niemieckim, zagadnień przekazania i przyznania kompetencji oraz pisowni. Z jakich przyczyn p.t. Autorzy zdań odrębnych wybrali taką formę manifestacji swoich poglądów, zamiast uzupełnić projekt uzasadnienia wyroku pozostawiam pytaniem retorycznym.

Kwestionowany przez Autorów zdań odrębnych krótki fragment uzasadnienia *in fine*, dotyczący bezpośredniej kontroli konstytucyjności orzeczeń TSUE był powszechnie znany od 7.10.2021, ponieważ został wygłoszony *expressis verbis* na rozprawie wśród ustnych motywów orzeczenia. Został też zauważony przez media, gdyż jest – podobnie jak cały wyrok nowatorski – a co za tym idzie kontrowersyjny, zatem intrygujący. Wszakże stanowi on logiczne następstwo wyroku stwierdzającego zakresową niekonstytucyjność norm poszerzających traktaty w drodze ich wykładni. Skoro TK uznaje orzecznictwo TSUE za faktyczną kreację nowych zobowiązań traktatowych, to nie może przejść obojętnie wobec zagadnienia kontroli konstytucyjności takich *suigeneris* norm prawa europejskiego.

Niejako na marginesie niniejszego *ad vocem* pozwalam sobie również sprostować zasadniczo nietrafne założenie, jakie przyjął dla swojego wywodu zdania odrębnego do całego orzeczenia Pan Sędzia Piotr Pszczółkowski, który pomimo wyraźnych zastrzeżeń w treści uzasadnienia i jego ustnych motywów przedstawionych na rozprawie uporczywie utrzymuje, jakoby TK dokonywał własnej wykładni europejskich traktatów. W rzeczy samej Trybunał jedynie ustalił treść wykładni TSUE i ocenił, że w zakresie ustroju polskich sądów, w szczególności inwestytury polskich sędziów ma ona charakter normotwórczy. Trybunał nie oceniał tego, czy wykładnia TSUE jest poprawna, lecz to, czy jest zgodna z Konstytucją. Żadną miarą TK nie przekroczył taka oceną zobowiązań wynikających z art. 344 TFUE, co Pan Sędzia Pszczółkowski w zdaniu odrębnym wyraźnie sugeruje, a czego przed wydaniem wyroku nie podnosił. Wyrok TK o sygn. K 3/21 nie rozstrzyga sporu o wykładnię prawa Unii, ani o jego stosowanie, lecz orzeka na wniosek Premiera o zgodności norm z Konstytucją.

W związku z tym, że wyrok o sygn. akt K 3/21 cieszy się zainteresowaniem opinii publicznej w Polsce i za granicą uprzejmie proszę Panią Prezes o przekazanie niniejszego *ad vocem* do wiadomości publicznej.

Z poważaniem,

Bartłomiej Sochański

Komunikat prasowy w sprawie wyroku „Trybunału Konstytucyjnego” z 10 marca 2022 r. w sprawie K 7/21

<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11822-dokonywanie-na-podstawie-art-6-ust-1-zd-1-ekpcz-przez-sady-krajowe-lub-miedzynarodowe-oceny-zgodnosci-z-konstytucja-i-ekpcz-ustaw-dotyczacych-ustroju-sadownictwa-wlasciwosci-sadow-oraz-ustawy-dotyczacej-krajowej-rady-sadownictwa> (dostęp 3.04.2024)

W dniu 10 marca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie: Stanisław Piotrowicz (przewodniczący), Mariusz Muszyński (sprawozdawca), Krystyna Pawłowicz, Wojciech Sych, Andrzej Zielonacki, wydał wyrok w sprawie sygn. K 7/21, w którym orzekł, że „Art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) w zakresie, w jakim:

1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym

– jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”:

a) dopuszcza pomijanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego,

b) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe w procesie wykładni Konwencji

– jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w związku z art. 187 ust. 1 w związku z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji,

c) upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa

– jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji”.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Dopuszczalność wniosku i rekonstrukcja przedmiotu.

Trybunał uznał wniosek za dopuszczalny. Trybunał stwierdził, że w serii orzeczeń ETPC nie tylko zostały wywiedzione normy w kontrolowanym przepisie konwencyjnym, ale też wskutek art. 91 ust. 2 Konstytucji, w praktyce sądowej, przeszły one do systemu prawa krajowego.

Przy rekonstrukcji przedmiotu Trybunał uwzględnił specyfikę prawa międzynarodowego i zasady, na których opiera się ten system prawny, a także specyfikę orzeczeń trybunałów międzynarodowych, a więc ich prawotwórczy charakter jako źródła prawa międzynarodowego.

Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanych norm prawnych wynikających z EKPC

W odniesieniu do pierwszego zarzutu Trybunał ocenił, że skoro z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPC, w zakresie w jakim z pojęcia „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, którym mowa w tym przepisie, ETPC wywodzi podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym, jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli przez to, że: (1) wbrew konstytucyjnym przepisom dotyczącym prawa dostępu do służby publicznej kreuje takie prawo podmiotowe na poziomie konwencyjnym; (2) poza konstytucyjnym trybem ratyfikacji umowy międzynarodowej, a zatem bez zgody państwa kreuje treść normy konwencyjnej; (3) wbrew konstytucyjnemu wymogowi ustawowej regulacji ustroju sądownictwa, kreuje prawo podmiotowe do zajmowania stanowisk w administracji sądów polskich, podczas gdy takie prawo nie ma umocowania ani w Konstytucji ani w ustawach.

W odniesieniu do zarzutu drugiego TK stwierdził, że jeśli z art. 6 ust. 1 zdanie 1 EKPC wywodzi się normę, która uprawnia ETPC do oceny procesu powoływania sędziów i to z pominięciem powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to norma taka jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami przez to, że: (1) narusza konstytucyjny obowiązek wyrażenia zgody na ratyfikację określonego rodzaju umowy międzynarodowej, bo jest tworzona w drodze prawotwórczej działalności ETPC; (2) narusza konstytucyjne uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego oraz zasadę ostateczności orzeczeń TK; (3) narusza konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów.

W zakresie zarzutu trzeciego TK stwierdził, że skoro ETPC wywiódł z art. 6 ust. 1 Konwencji normy kompetencyjne i ustrojowe, pozwalające ocenić zarówno konstytucyjność polskich ustaw dotyczących sądownictwa i jego organizacji, jak i statusu sędziego oraz do merytorycznej oceny prawidłowości i legalności orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to norma jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami, ponieważ: (1) narusza ustrojową pozycję TK wyznaczoną Konstytucją, która czyni z niego jedyny organ w polskim systemie prawnym uprawnionym do oceny zgodności ustaw z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie; (2) narusza konstytucyjną zasadę ostateczności i powszechnego charakteru wyroków TK.

Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z założenia unika kolizji z porządkiem międzynarodowym, korzystając z zasady przychylności Konstytucji dla prawa międzynarodowego, czy norm kolizyjnych. Jednak w badanym przypadku nie udało się to, ponieważ źródłem problemu jest rażąco wadliwe działanie ETPC w procesie kreacji norm wywodzonych z art. 6 ust. 1 Konwencji, oparte na niezrozumieniu systemu prawnego Polski. W efekcie ETPC stworzył treści normatywne, które umożliwiają mu nieuprawnioną ingerencję w ustrój państwa polskiego, w szczególności przeddefiniowywanie treści instytucji konstytucyjnych, tak w wymiarze materialnym (zasada trójpodziału władzy, zasada praworządności, kompetencje

organów państwa), jak i instytucjonalnym (pojęcie sądu, pojęcie aktu prawnego, prerogatywa prezydenta), czy kreowanie nie praw podmiotowych jednostek.–istniejących w jej treści – lub z tą treścią sprzecznych.

Skutkiem orzeczenia jest usunięcie z systemu wskazanych norm, a w efekcie wydane na ich podstawie rozstrzygnięcia tj. cztery wyroki ETPC: wyrok z 29 czerwca 2021 r. w sprawie Broda i Bojara v. Polska; wyrok z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz v. Polska; wyrok z 8 listopada 2021 r. Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polsce; wyrok z 3 lutego 2021 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska nie posiadają dla państwa polskiego atrybutu przewidzianego art. 46 EKPC (obowiązku wykonalności). Ograniczenie to nie stanowi naruszenia przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, ponieważ nie dotyczy samej treści przepisu EKPC, jaki Polska przyjęła dokonując ratyfikacji aktu, ale stanowi wyznaczenie granicy w dynamice swobody prawotwórczej ETPC i należy je traktować jako sprzeciw państwa wobec próby ukształtowania zobowiązania międzynarodowego o nowej treści i narzucenia go Polsce per facta concludentia, poza procedurą zmiany traktatów.

Organy państwa właściwe dla prowadzenia polityki zagranicznej powinny ocenić, czy – dla uniknięcia nieporozumień w zakresie postrzegania międzynarodowych zobowiązań Polski – nie jest zasadne podjęcie działań mających na celu poinformowanie właściwych partnerów międzynarodowych, w tym właściwych organów konwencyjnych, o ujawnionych w tym wyroku konstytucyjnych granicach związania Polski treścią art. 6 ust. 1 EKPC. – Organy państwa właściwe dla prowadzenia polityki zagranicznej powinny ocenić, czy – dla uniknięcia nieporozumień w zakresie postrzegania międzynarodowych zobowiązań Polski.

Jeśli w obrocie prawnym istnieją akty stosowania prawa wydane na podstawie norm wywodzonych z art. 6 ust. 1 zdanie 1 Konwencji uznanych w niniejszym wyroku za niekonstytucyjne, i istnieją procedury wzruszenia tych aktów, to w świetle art. 190 ust. 4, akty te mogą być podważone.

Komunikat nt. wyroku „Trybunału Konstytucyjnego” z 11 grudnia 2023 r. w sprawie K 8/21

22 lutego, 19 października, 21 listopada i 11 grudnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wniosek Prokuratora Generalnego dotyczący okresowej kary finansowej lub ryczałtu nakładanego przez TSUE oraz środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- art. 39 Protokołu (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 210) w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Zdanie odrębne do wyroku złożyli: sędzia TK Piotr Pszczółkowski, sędzia TK Bartłomiej Sochański, sędzia TK Michał Warciński i sędzia TK Rafał Wojciechowski.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem kontroli były dwie normy:

- 1) pierwsza, wynikająca z art. 279 TFUE, stanowiąca o tym, że w sprawach rozpatrywanych przez TSUE można nałożyć na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresową karę finansową lub ryczałtu;
- 2) druga, wynikająca z art. 39 Statutu TSUE, stanowiąca upoważnienie dla Prezesa TSUE lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodna z zasadą praworządności jest norma, która dopuszcza tworzenie – poza przewidzianymi prawem procedurami – wiążących zobowiązań dla państwa, by przymusić je do określonego działania w sferze prawa międzynarodowego. Umożliwia ona w sposób nieadekwatny ingerencję w suwerenność Państwa Polskiego. Utrzymanie w obrocie prawnym kwestionowanej normy wynikającej z art. 279 TFUE prowadziłoby do sytuacji, w której Rzeczpospolita może przestać funkcjonować jako państwo suwerenne.

W postępowaniu przed TSUE kary finansowe mogą być nakładane na państwo w oparciu o art. 260 TFUE. TFUE jest tak sformułowany, że nie wynika z niego w żaden sposób, by kary pieniężne tego rodzaju mogły być nakładane w postępowaniu dotyczącym wyegzekwowania zastosowania się do środka tymczasowego. Podstawą nakładania kar powinno być orzeczenie

TSUE wydane w określonej traktatem procedurze, a nie postanowienie prezesa czy innego sędziego TSUE. Orzeczenie kary pieniężnej wymaga ustalenia, że państwo nie wykonuje wyroku TSUE wydanego w trybie art. 258 lub 259 TFUE, a nie że nie wykonuje postanowienia tymczasowego opartego o art. 279 TFUE.

Norma rozszerzająca w sposób dorozumiany kompetencje TSUE i to w kierunku, który oddziałuje na państwo członkowskie, jest zatem sprzeczna z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Kara za niewykonywanie środka tymczasowego zmienia instytucję procesową służącą zabezpieczeniu postępowania przed TSUE na środek systemowy egzekwowania odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu.

Tymczasem ani TSUE, ani jego członkowie (prezes, wiceprezes, inni sędziowie TSUE) nie mogą, nawet odwołując się do traktatowych kompetencji o ogólnej treści, tworzyć sobie nowych kompetencji. Podmiot, który ma kompetencje określone wprost w traktacie, co jest wyrazem woli stron zawierających traktat, nie może w sposób dowolny ich rozszerzać. Modyfikacje zakresu kompetencji ustanowionych dla danych podmiotów, jak i ich rozszerzenie, są możliwe jedynie poprzez zawarcie umowy międzynarodowej. W ten sposób realizowana jest zasada suwerenności Narodu, bo to suweren decyduje o zakresie związania się określonymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Zakwestionowana norma wywiedziona z art. 279 TFUE została ukształtowana w procesie orzecznym, choć nie było to orzecznictwo TSUE, ale członków tego organu. Pociągnęło to za sobą poszerzenie zobowiązań międzynarodowych Państwa Polskiego mimo braku stosownych procedur konstytucyjnych w tym zakresie.

Ukształtowanie zakwestionowanej normy wynikającej z art. 279 TFUE w celu stworzenia dodatkowych instrumentów nakładania zobowiązań na państwo członkowskie z pominięciem zgody państwa członkowskiego wyrażonej w konstytucyjnym trybie jest niepraworządne. Brak zgody państwa na objęcie zakresem normy z art. 279 TFUE kar pieniężnych jako środka wymuszającego realizację postanowień tymczasowych, a więc tworzących pozatraktatowy sposób egzekwowania odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu, jest też sprzeczny z zasadą suwerenności Narodu.

Zarówno kara pieniężna jako środek tymczasowy, która nie ma charakteru odwracalnego, jak i kara za niewykonywanie środka tymczasowego, a zatem niedotycząca postępowania głównego przed TSUE, godzą w istotę instytucji środka tymczasowego, a zatem są niezgodne z wzorcami z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując oceny zgodności normy z art. 39 Statutu TSUE z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 8 ust. 1 ustanawia zasadę nadrzędności Konstytucji. Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej w państwie. Oznacza to, że w systemie prawnym nie mogą istnieć akty prawne sprzeczne z Konstytucją. Norma prawna niższej rangi nie może być niezgodna z normami Konstytucji. Nadrzędna pozycja Konstytucji wynika również z zasady suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Zasada, o której mowa w art. 8 ust. 1 Konstytucji, powiązana z zasadą państwa prawnego, oznacza, że państwo powinno zapewnić mechanizmy gwarantujące nadrzędność Konstytucji.

Konstytucja zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa międzynarodowego

i unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Obowiązywanie zasady nadrzędności Konstytucji wyznacza ramy funkcjonowania państwa prawnego. Naruszanie tej zasady może być oceniane z perspektywy sprzeczności z zasadą praworządności i to również wtedy, gdy zobowiązania państwa są kształtowane poza organami krajowymi niezgodnie z Konstytucją. Jeżeli zgodnie z art. 39 TFUE kompetencje do wydania postanowienia tymczasowego przyznano nie organowi UE, jakim jest TSUE, ale jego organowi wewnętrznemu lub innemu sędziemu TSUE, to działanie takie należy ocenić jako niezgodne z zasadą praworządności. W systemie prawnym obowiązuje bowiem norma, która dopuszcza możliwość decydowania o zobowiązaniach państwa przez podmioty niebędące organami unijnymi.

Dodatkowo należy wskazać, że zasady stosowania środków tymczasowych są określone regulaminem TSUE, który nie jest umową międzynarodową. Są zatem zawarte w akcie, na treść którego Rzeczpospolita nie miała wpływu, mimo że decyduje on o procedurze kształtowania zobowiązań międzynarodowych państwa. Stosowanie środków tymczasowych nie jest wewnętrzną sprawą organizacyjno-administracyjną TSUE, ale sprawą, która wpływa na wykonywanie kompetencji i zobowiązań przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Delegacja do regulacji w regulaminie TSUE istotnych treści związanych z środkami tymczasowymi prowadzi do tego, że możliwa staje się modyfikacja przez regulamin TSUE treści Statutu TSUE, który stanowi przeciw część TFUE. Wyznaczanie obowiązków dla Rzeczpospolitej za pomocą regulaminu TSUE, który tworzą i stosują organy TSUE lub inni jego sędziowie, przeczy zasadzie praworządności i nadrzędności Konstytucji.

Upoważnienie prezesa, wiceprezesa TSUE lub innego sędziego TSUE do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, wkracza w materię objętą regulacją konstytucyjną i wpływa na wykonywanie przez państwo jego kompetencji w danym zakresie. Jest to zatem norma niezgodna z Konstytucją i naruszająca podstawowe wymogi praworządności.

Kwestionowana norma nie wskazuje żadnych kryteriów odnośnie do tego, w jakich przypadkach można byłoby zastosować środki tymczasowe. Całkowicie dyskrejonalna decyzja w tym zakresie nie ma umocowania w przepisach prawnych. Przez to, że norma przyznaje kompetencje do zarządzania środkami tymczasowymi podmiotom niebędącym organem UE w sprawach dowolnie określonych przez ten podmiot, a zatem wkraczających w materię konstytucyjną, jest ona niezgodna z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Realizacja zasad państwa prawnego i nadrzędności Konstytucji – zwłaszcza z kontekście norm prawa międzynarodowego – odnosi się do zakresu podziału kompetencji między Rzeczpospolitą a Unię Europejską i jej organy. Nie są organami UE ani prezes TSUE ani jego poszczególni sędziowie, a mimo to mają oni uprawnienie do wykonywania kompetencji przyznanych w traktacie TSUE (zob. art. 279 TFUE).

Przyznawanie w traktacie określonych kompetencji podmiotom, które mają wpływ na kształt zobowiązań i uprawnień państwa, jest sprzeczne z zasadą praworządności. ????

Rozszerzenie kompetencji do stosowania innych środków tymczasowych na podmioty niebędące organami UE powoduje, że mogą one w sposób dyskrecjonalny i arbitralny, według reguł wyznaczonych wewnętrznym aktem TSUE, wpływać na postępowanie przed tym Trybunałem. Mogą w ten sposób decydować o sytuacji państwa członkowskiego, a nawet determinować treść rozstrzygnięcia w sprawie głównej, w związku z którą są zarządzane środki tymczasowe, mimo że z istoty instytucji środków tymczasowych wynika, że taka zależność jest niedopuszczalna.

Niezgodność z art. 2 Konstytucji dotyczy także tego, że art. 39 Statutu TSUE odsyła do regulaminu TSUE w zakresie środków tymczasowych z art. 279 TSUE w procedurze doraźnej. Procedura ta może modyfikować treść Statutu TSUE, a zatem część TFUE.

Kształtowanie procedury zarządzania środkami tymczasowymi regulaminem TSUE, który może modyfikować traktat, narusza zasady ukształtowania systemu źródeł prawa w sposób, w którym określone akty mają różne rangi, a wszystkie muszą być zgodne z Konstytucją, skoro mają charakter wiążący dla Polski.

Niezależnie od tego, że na daną treść art. 39 Statutu TSUE Rzeczpospolita zgodziła się w procedurze ratyfikacji, to stopień ogólności danej kompetencji i możliwość jej kształtowania poza umową międzynarodową (tj. w akcie stanowionym przez TSUE: regulaminie TSUE) jest niedopuszczalny z perspektywy konstytucyjnej. Odnośne kompetencje przyznano nawet podmiotowi niebędącemu organem TSUE, a ich treść może być rozwijana poza trybem ratyfikacji, mimo że znacząco wpływa na państwo członkowskie i jego działalność. Środki tymczasowe wymuszają podejmowanie określonych działań lub powstrzymywanie się od działań, co nierzadko wpływa na wykonywanie kompetencji przez krajowe organy władzy publicznej.

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że sprzeczne z wymogami praworządności jest powierzenie uprawnienia do zarządzania środkami tymczasowymi innemu podmiotowi niż organ UE, przed którym toczy się postępowanie główne. Stosowanie środków tymczasowych nie jest działaniem o charakterze wewnątrzadministracyjnym TSUE. Jest ono przewidziane, o ile uprawniony podmiot złoży wniosek, jako element zabezpieczający prowadzenie postępowania głównego przed TSUE. Wobec tego – nawet w ramach postępowania doraźnego – nieuprawnione jest delegowanie do regulaminu TSUE określania procedur związanych ze stosowaniem środków tymczasowych. Kwestionowana norma daje szerokie możliwości działania nieodpowiednim podmiotom. W formach właściwych dla zarządzania sprawami administracji TSUE pozwala decydować o relacjach między Unią Europejską i jej organami a państwem.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane normy wynikające z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE przede wszystkim naruszyły zasadę praworządności, której podstawy określa art. 2 Konstytucji i związane z nią zasadę suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę konstytucjonalizmu (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Norma z art. 279 TFUE ukształtowała środek tymczasowy wbrew jego istocie wynikającej z traktatu. Uznała bowiem karę pieniężną za środek tymczasowy, mimo że kara ta nie jest odwracalna. Norma wykreowała też środek tymczasowy oderwany od postępowania w sprawie

głównej. Dodatkowo stworzyła nowy środek egzekwowania przez TSUE odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu (niewykonanie środka tymczasowego), co jednoznacznie należy uznać za niepraworządne. Kreacja danej normy nastąpiła ponadto z pominięciem woli (zgody) państwa członkowskiego na jej treść, a zatem z naruszeniem zasady suwerenności Narodu.

Norma z art. 39 Statutu TSUE przyznała kompetencje do stosowania środków tymczasowych podmiotom niebędącym organami UE i umożliwiła określanie procedur związanych z zarządzaniem tego środka w regulaminie TSUE. Poprzez instrumenty właściwe dla zarządzania administracją wewnętrzną organu doszło do rozwnięcia uprawnień w zakresie stosowania środków tymczasowych, co jest niedopuszczalne z perspektywy obowiązku kształtowania określonych instytucji w adekwatnych aktach prawnych, właściwych dla rangi regulowanej materii. Zatem kwestionowana norma z art. 39 Statutu TSUE musiała zostać uznana za niezgodną z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Pełny skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego: prezes TK Julia Przyłębska – przewodniczący, sędzia TK Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca.

CZEŚĆ IV.

Kontekst

Agnieszka Doczekalska

ORCID: 0000-0002-3371-3803

Rozdział 14

Praworządność w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego w latach 2022–2023

14.1. Wprowadzenie

Parlament Europejski, inaczej niż Komisja i Rada¹, posługuje się pojęciem praworządności w szerokim znaczeniu². Dostrzega silny, nierozzerwalny związek między praworządnością a demokracją i prawami podstawowymi³, wskazując na ich wzajemne umacnianie⁴. Podkreśla, że „zasadę praworządności należy rozumieć w świetle wartości i zasad zapisanych w art. 2 TFUE, w tym praw podstawowych i niedyskryminacji”⁵.

¹ Por. pkt 6 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce (2023/2747(RSP)), P9_TA(2023)0268 (dalej rezolucja 2023/2747(RSP)), w którym Parlament krytykuje ograniczony zakres wniosku Komisji z 20 grudnia 2017 r., obejmujący jedynie praworządność w Polsce w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa.

² Szerzej na temat pojęcia praworządności w ujęciu Parlamentu Europejskiego A. Doczekalska, *Praworządność w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego w 2020 r.*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szynclauer (red.), Księga II, s. 1333.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r. (2021/2180(INI)), Dz.U. C 479 z 16.12.2022, s. 18–32. P9_TA(2022)0212 (dalej rezolucja 2021/2180(INI)), pkt 14; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej (2022/2898(RSP)), Dz.U. C 341 z 27.9.2023, s. 2–9, P9_TA(2023)0094 (dalej rezolucja 2022/2898(RSP)), pkt 19.

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej (2022/2898(RSP)), lit. A, Dz.U. C 341 z 27.9.2023, s. 2–9, P9_TA(2023)0094, dalej Rezolucja 2022/2898(RSP), lit. A.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)), Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 168–171, P9_TA(2022)0074 (dalej rezolucja 2022/2535(RSP)); lit. B.

Parlament w swoich rezolucjach przypomina, że „poszanowanie praworządności jest wiążące dla całej Unii i jej państw członkowskich na wszystkich szczeblach władzy”⁶. Parlament podkreśla, że rolą UE jest stanie na straży praworządności we wszystkich państwach członkowskich⁷.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest kwestii praworządności w Polsce w świetle rezolucji przyjętych przez Parlament Europejski w latach 2022–2023. Jedyne rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF) (2022/2703(RSP))⁸ oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce (2023/2747(RSP))⁹ w całości poświęcona jest praworządności w Polsce. Natomiast rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (2022/2647(RSP)) dotyczy nie tylko Polski, lecz również Węgier¹⁰. Pozostałe rezolucje, w których Parlament porusza kwestie praworządności dotyczą stanu praworządności i praw podstawowych w poszczególnych państwach członkowskich (na przykład na Węgrzech¹¹ i Malcie¹²), całej Unii Europejskiej, a także na świecie¹³. W rezolucjach tych Parlament niekiedy bezpośrednio odnosi się do Polski, a czasem opis sytuacji wskazuje na to, że chodzi o Rzeczpospolitą, choć nie jest ona *expressis verbis* wymieniana.

Parlament w latach 2022–2023 obserwował regres praworządności, nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach członkowskich. W szczególności wymienia obok Polski, Węgry i Maltę. Ponadto odnosi się do sytuacji w Bułgarii, Grecji, na Słowacji, w Słowenii i w Hiszpanii¹⁴.

⁶ Rezolucja 2022/2898(RSP), lit. A.

⁷ Tamże, lit. B.

⁸ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 108–111, P9_TA(2022)0240, dalej rezolucja 2022/2703(RSP).

⁹ P9_TA(2023)0268, dalej Rezolucja 2023/2747(RSP).

¹⁰ Dz.U. C 465 z 6.12.2022, s. 147–150, P9_TA(2022)0204, dalej rezolucja 2022/2647(RSP).

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)). Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 463–484, TA/2022/0324; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności (2022/2935(RSP)), Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 74–76, P9_TA(2022)0422; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (2023/2691(RSP)), Dz.U. C, C/2023/1223, 21.12.2023, P9_TA(2023)0216 oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech i zamrożonych środków unijnych (2024/2512(RSP)).

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 października 2022 r. w sprawie praworządności na Malcie pięć lat po zabójstwie Daphne Caruany Galizii (2022/2866(RSP)), Dz.U. C 149 z 28.4.2023, s. 15–21, P9_TA(2022)0371 oraz rezolucja z dnia 19 października 2023 r. w sprawie praworządności na Malcie: sytuacja sześć lat po zabójstwie Daphne Caruany Galizii i potrzeba ochrony dziennikarzy, P9_TA(2023)0374.

¹³ Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie pogorszenia się sytuacji w zakresie podstawowych wolności w Hongkongu, w szczególności w sprawie Jimmy’ego Laia (2023/2737(RSP)), Dz.U. C, C/2024/487, 23.1.2024, P9_TA(2023)0242.

¹⁴ Rezolucja 2022/2898(RSP), lit. G.

14.2. Obszary, w których dochodzi do naruszenia praworządności

14.2.1. System wymiaru sprawiedliwości

Według Parlamentu praworządność w ścisłym znaczeniu oznacza niezawisłość sądownictwa¹⁵. Niezależne sądownictwo stanowi podstawę praworządności¹⁶. Gdy dochodzi do naruszania przepisów prawa, praw i wolności oraz zasad demokratycznych, konieczny jest dostęp do skutecznych środków odwoławczych, które może zapewnić jedynie niezależne i skuteczne sądownictwo¹⁷. Jest ono także warunkiem prawidłowego wdrażania prawa UE¹⁸.

Parlament z niepokojem obserwuje, że polskie prawo dotyczące sądownictwa narusza praworządność¹⁹. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu polski „Trybunał Konstytucyjny” „jest nielegalny, nie ma mocy prawnej ani niezależności i nie jest uprawniony do dokonywania wykładni Konstytucji”²⁰, dlatego jego opinie w tym zakresie należy uznać za nieważne. Parlament określa „Trybunał Konstytucyjny” jako „upolityczniony i w pełni podporządkowany”²¹ i konsekwentnie w swoich rezolucjach ujmuje w cudzysłów nazwę „Trybunał Konstytucyjny”, aby podkreślić jego nielegalność. Ponadto według Parlamentu polski system dyscyplinarny sędziów jest niezgodny z prawem UE²². Tego problemu nie rozwiązuje, zdaniem Parlamentu, przyjęta 13 stycznia 2023 r. przez Sejm nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, gdyż nadaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nowe uprawnienia do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów bez rozróżnienia na sędziów powołanych zgodnie z prawem i sędziów powołanych przez nielegalną Krajową Radę Sądownictwa („neo-KRS”)²³. Parlament uważa, że Komisja powinna pilnie wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do nielegalnej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i wszystkich powołanych przez nią sędziów²⁴.

14.2.2. Funkcjonowanie systemu legislacyjnego i wyborczego

Parlament krytykuje zmiany legislacyjne, zarówno nowe ustawy, jak i nowelizacje obowiązujących aktów prawnych, przyjmowane przez polski Sejm. Parlament w szczególności krytyczne odniósł się do przyjętej 13 stycznia 2023 r. nowelizacji

¹⁵ Rezolucja 2023/2747(RSP), pkt 6.

¹⁶ Rezolucja 2023/2113(INI), pkt 1.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Rezolucja 2023/2747(RSP), lit. G. Parlament powołuje się na orzeczenie TSUE z 5 czerwca 2023 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

²⁰ Rezolucja 2023/2747(RSP), pkt 4.

²¹ Rezolucja 2022/2703(RSP), lit. H.

²² Rezolucja 2023/2747(RSP), pkt 5.

²³ Tamże, pkt 4.

²⁴ Tamże.

ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw²⁵, a także do przyjętej 14 kwietnia 2023 r. nowej ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej ustawa o komisji śledczej). Parlament w szczególności zwraca uwagę na powody, dla których Komisja Europejska 8 czerwca 2023 r. wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z przyjęciem ustawy o komisji śledczej. Zdaniem Komisji:

„nowa ustawa narusza zasadę demokracji, zasadę legalności, zasadę, w myśl której sankcje nie działają wstecz, ogólne zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, prawo do skutecznej ochrony sądowej i prawo, zgodnie z którym nikt nie powinien być sądzony dwukrotnie za to samo przestępstwo, oraz ochronę tajemnicy zawodowej, a także wymogi prawa UE dotyczącego ochrony danych”²⁶.

Parlament odnosi się także do zmian przyjętych 16 czerwca 2023 r. do ustawy o komisji śledczej. Według Parlamentu nie naprawiają one żadnego z naruszeń wskazanych przez Komisję²⁷.

Parlament z dużym niepokojem przyjął także nowelizację polskiego kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r. Zwrócił przede wszystkim uwagę na niedopuszczalny i niezgodny z Kodeksem dobrych praktyk w sprawach wyborczych, przyjętym przez Komisję Wenecką, czas wejścia w życie zmian (31 marca 2023 r.) krótszy niż sześć miesięcy przed oczekiwanym terminem przeprowadzenia wyborów parlamentarnych²⁸.

Parlament krytycznie odniósł się do ryzyka unieważnienia głosów oddanych przez wyborców za granicą w związku z wprowadzonym przez nowelizację kodeksu wyborczego ograniczeniem czasowym dotyczącym liczenia takich głosów. Parlament określił taką regulację jako dyskryminującą²⁹. Zagrożenie nieuwzględnienia głosów oddanych za granicą jest spotęgowane przez fakt, że ewentualne skargi w tej sprawie miałyby być rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego RP, której – podkreśla Parlament – nie można uznać za niezawisłą i bezstronny sąd³⁰.

Parlament w związku ze swoimi obserwacjami dotyczącymi zmian w polskim kodeksie wyborczym i sposobem ich wprowadzenia („krótco przed wyborami”) wezwał OBWE ODIHR, o zorganizowanie pełnej misji obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce³¹. Zwrócił się także do Komisji o pilną ocenę czy zmiany w polskim prawie wyborczym są zgodne z prawem UE, o poinformowanie Parlamentu Europejskiego o wynikach tej oceny, a także w razie stwierdzenia niezgodności zmian z prawem o podjęcie odpowiednich kroków³².

²⁵ Krytyka przedstawiona powyżej w punkcie o niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

²⁶ Rezolucja 2023/2747(RSP), lit. F.

²⁷ Tamże

²⁸ Tamże, lit. E.

²⁹ Tamże, pkt 2.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

³² Tamże.

14.2.3. Ochrona praw podstawowych – prawa kobiet

Parlament wskazuje, że poziom równouprawnienia płci jest istotnym wskaźnikiem przestrzegania praw podstawowych, a obniżenie tego poziomu stanowi często pierwsze ostrzeżenie wskazujące na pogarszającą się sytuację w zakresie demokracji i praworządności. W odniesieniu do praw kobiet w Polsce Parlament w szczególności wyraża głęboki niepokój faktycznym zakazem aborcji oraz deklaracją wycofania się z Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska). Według Parlamentu przemoc wobec kobiet jest transgranicznym i systemowym pogwałceniem praw podstawowych³³. Z uwagi na to, że stanowi poważne przestępstwo, „państwa członkowskie powinny ściśle ze sobą współpracować w celu zwalczania takiej przemocy”³⁴. Polska jest jednym z 21 państw członkowskich, które ratyfikowały konwencję stambulską. Jednak podejmowała próby uchylecia wprowadzonych środków służących wdrożeniu konwencji, a w 2020 r. polski rząd ogłosił zamiar wycofania się z konwencji. Parlament wyraźnie wskazuje, że potępia próby wycofania się z konwencji stambulskiej, gdyż stanowi ona „minimalną normę na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płć”³⁵.

W odniesieniu do prawa do aborcji Parlament obserwuje „regres prawa dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji”, mimo postępów w obszarze ochrony zdrowia i praw reprodukcyjnych na świecie. W latach 2020–2021 Parlament poświęcił dwie rezolucje faktycznemu zakazowi aborcji w Polsce³⁶. W latach 2022–2023 odniósł się do tego zakazu oraz jego konsekwencji w kilku rezolucjach. W odróżnieniu od rezolucji z lat 2020–2021 żadna z nich nie odnosi się w całości do Polski. Dwie z nich dotyczą uchylecia prawa do aborcji w Stanach Zjednoczonych³⁷. Powodem ich przyjęcia było uchylene 24 czerwca 2022 r. przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych precedensowego wyroku w sprawie Roe przeciwko Wade z 1973 r., który gwarantował konstytucyjne prawo do legalnej aborcji, którą można wykonywać do czasu osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego przeżycia poza organizmem

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE)), Dz.U. C 283 z 11.8.2023, s. 149–162, TA/2023/0047 (dalej rezolucja TA/2023/0047), lit. Z.

³⁴ Tamże.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2020–2021 (2021/2186(INI)), Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 80–99, P9_TA(2022)0325 (dalej rezolucja 2021/2186(INI)), pkt 61.

³⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 147–154; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2021/2925(RSP)), Dz.U. C 205 z 20.5.2022, s. 44–52.

³⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie globalnych zagrożeń dla prawa do aborcji: możliwość zniesienia prawa do aborcji w USA przez amerykański Sąd Najwyższy (2022/2665(RSP)), Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 120–129, P9_TA(2022)0243, dalej rezolucja 2022/2665(RSP) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie decyzji Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych o uchyleciu prawa do aborcji w Stanach Zjednoczonych oraz konieczności ochrony prawa do aborcji i zdrowia kobiet w UE (2022/2742(RSP)), Dz.U. C 47 z 7.2.2023, s. 268–272, P9_TA(2022)0302, dalej rezolucja 2022/2742(RSP).

matki. W rezolucjach Parlament Europejski wyraził obawę, że uchylenie tego wyroku mogłoby przyczynić się do wzmocnienia ruchu antyaborcyjnego w UE i podkreślił konieczność ochrony prawa do aborcji i zdrowia kobiet w Unii.

Parlament w obu rezolucjach (2022/2665(RSP) oraz 2022/2742(RSP)) odniósł się do regulacji prawnych dotyczących aborcji oraz faktycznego dostępu do usług aborcyjnych na Malcie, Słowacji, Węgrzech oraz we Włoszech i Chorwacji. Jednak na pierwszym miejscu wśród państw członkowskich, w których zapewnienie „dostępu do bezpiecznej, legalnej i świadczonej na czas opieki aborcyjnej” budzi wątpliwości, wymienił Polskę, która

„jest jedynym państwem członkowskim UE, które usunęło ze swojego prawodawstwa podstawę do aborcji, ponieważ nielegalny Trybunał Konstytucyjny orzekł 22 października 2020 r. o odebraniu polskim kobietom przysługujących im od dawna praw, a tym samym wprowadził de facto zakaz aborcji”³⁸.

Trzecia rezolucja, w której Parlament odniósł się do niemal całkowitego zakazu aborcji obowiązującego w Polsce, dotyczy wpływu wojny w Ukrainie na kobiety³⁹. Parlament w szczególności domaga się zapewnienia dostępu do opieki aborcyjnej kobietom, które zaszły w ciążę w wyniku zgwałcenia⁴⁰. Parlament zwrócił uwagę również na utrudniony dostęp do antykoncepcji awaryjnej w Polsce z powodu barier ekonomicznych oraz wymogów dotyczących recept⁴¹.

Krytyce państwa polskiego towarzyszy docenienie przez Parlament pracy organizacji pozarządowych i aktywistów działających na rzecz pomocy kobietom w dostępie do praw i zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego⁴². Parlament zwraca uwagę, że poprzez działania w tym obszarze aktywiści narażają swoją wolność i podaje przykład oskarżenia – na podstawie polskiej ustawy antyaborcyjnej – Justyny Wydrzyńskiej, która dostarczyła innej kobiecie pigułki do aborcji farmakologicznej⁴³. W tym kontekście Parlament określił polską ustawę antyaborcyjną jako drakońską⁴⁴.

14.3. Konsekwencje pogarszania się stanu praworządności w Polsce

Podobnie jak w poprzednich latach Parlament niejednokrotnie wyraźnie podkreślał, że naruszanie praworządności w Polsce ma nie tylko konsekwencje krajowe dla obywateli RP, lecz także wpływa na pozostałe państwa członkowskie oraz samą Unię Europejską. Treść zawarta w poniższym cytacie pojawia się pięciokrotnie w rezolucjach z lat 2022–2023⁴⁵:

³⁸ Rezolucja 2022/2665(RSP), pkt 26; rezolucja 2022/2742(RSP), lit. G.

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie wpływu wojny w Ukrainie na kobiety (2022/2633(RSP)), Dz.U. C 465 z 6.12.2022, s. 155–163, P9_TA(2022)0206, dalej rezolucja 2022/2633(RSP).

⁴⁰ Rezolucja 2022/2633(RSP), lit. U.

⁴¹ Tamże, lit. T.

⁴² Tamże, pkt 26.

⁴³ Rezolucja 2022/2742(RSP), lit. H.

⁴⁴ Rezolucja 2022/2633(RSP), pkt 26.

⁴⁵ Rezolucja 2022/2647(RSP), rezolucja lit. B; 2022/2535(RSP), lit. C, rezolucja 2022/2703(RSP), lit. B; rezolucja 2018/0902R(NLE) z 2022 r. dotycząca Węgier, lit. G; rezolucja 2023/2747(RSP), lit. C.

„każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego, w którym ryzyko to się urzeczywistnia, lecz wywiera również wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na ich wzajemne zaufanie, a także na charakter samej Unii i na wynikające z prawa Unii podstawowe prawa obywateli”⁴⁶.

Parlament zauważa, że „sytuacja dotycząca praworządności w Polsce negatywnie oddziałuje na wizerunek UE, a także jej skuteczność i wiarygodność w obronie praw podstawowych, praw człowieka i demokracji na całym świecie”⁴⁷.

Pogarszanie się stanu praworządności i brak działań ze strony polskich organów władzy, mających na celu naprawę sytuacji mają również bezpośrednie konsekwencje dla Polski i jej obywateli. Rezolucje Parlamentu odnoszą się, poza obawami o naruszenie praw podstawowych, do konsekwencji finansowych, takich jak konieczność płacenia kary w wysokości 1 mln euro dziennie na podstawie postanowienia TSUE w związku z wyrokami dotyczącymi Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁴⁸ oraz wstrzymanie wobec Polski wypłat środków finansowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁴⁹. Parlament wyraża ubolewanie nad tym, że mieszkańcy Polski nie mogli otrzymać finansowania z RRF z powodu działań polskiego rządu oraz obawę, że brak finansowania może „doprowadzić do długoterminowego pogorszenia się sytuacji gospodarczej na szczeblu lokalnym i regionalnym”⁵⁰.

14.4. Krytyka (braku) działań Komisji i Rady w zakresie ochrony praworządności

Parlament podobnie jak w poprzednich latach nie zgadza się z wąskim podejściem do pojęcia praworządności prezentowanym przez Komisję. Podkreśla nierozzerwalny związek między praworządnością a prawami podstawowymi i wyraża ubolewanie z powodu niepełnego uwzględnienia wartości określonych w art. 2 TUE dotyczących demokracji i praw podstawowych w sprawozdaniach Komisji w sprawie praworządności w UE zarówno z 2020 r. i 2021 r.⁵¹ oraz 2022 r.⁵².

⁴⁶ Rezolucja 2022/2535(RSP), lit. C.

⁴⁷ Rezolucja 2023/2747(RSP), lit. D.

⁴⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF) (2022/2703(RSP)), Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 108–111, P9_TA(2022)0240 (dalej rezolucja 2022/2703(RSP)), pkt 8.

⁴⁹ Zob. rezolucję 2022/2703(RSP) oraz pkt 37 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021/2251(INI)), Dz.U. C 32 z 27.1.2023, s. 42–57, P9_TA(2022)0264 (dalej rezolucja 2021/2251(INI)). Szerzej o przyznaniu Polsce środków w ramach RRF poniżej w kontekście krytyki Parlamentu wobec działań Komisji w tym obszarze.

⁵⁰ Rezolucja 2021/2251(INI), pkt 37.

⁵¹ Rezolucja 2021/2180(INI), pkt 14.

⁵² Rezolucja 2022/2898(RSP), pkt 19.

Parlament jest rozczarowany powolnym, opieszałym i niewystarczającym działaniem Komisji w celu poprawienia stanu praworządności w państwach członkowskich, między innymi w odniesieniu do problemu nieprzestrzegania przez państwa członkowskie przepisów i orzeczeń dotyczących praw podstawowych⁵³. Zarzucał także Komisji brak działania, czego wyrazem było wniesienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 29 października 2021 r., zgodnie z art. 265 TFUE skargi przeciwko Komisji⁵⁴ w związku z niepodjęciem przez nią działań i niestosowaniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁵⁵. Parlament zarzucał Komisji uchylenie się od stosowania art. 6 tego rozporządzenia do czasu zakończenia prac nad wytycznymi dotyczącymi jego stosowania. Komisja zapowiadała, że podejmie prace nad wytycznymi po wydaniu przez Trybunał orzeczeń w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia wniesionych przez Polskę i Węgry. Trybunał orzeczenia wydał 16 lutego 2022 r.⁵⁶ W związku z poinformowaniem przez Komisję 5 kwietnia 2022 r. o uruchomieniu mechanizmu warunkowości wobec Węgier, Parlament wycofał skargę w czerwcu 2022 i sprawa C-657/21 została zamknięta. Zanim jednak to nastąpiło, Parlament w rezolucji dotyczącej konsekwencji wyroku TSUE zarzucał Komisji, że „gra na zwłokę”⁵⁷ uzależniając zastosowanie art. 6 rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości od opracowania wytycznych, nie wykonując tym samym obowiązków ciążących na Komisji na mocy art. 17 ust. 1 TUE, który zobowiązuje ją do zapewnienia stosowania traktatów. Parlament domaga się od Komisji, aby informowała go w pełni i terminowo na temat działań podjętych na podstawie rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości⁵⁸. W tej samej rezolucji Parlament przypomniał także, że ma on prawo głosować nad wnioskiem o wotum nieufności dla Komisji na podstawie art. 234 TFUE, a także że udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu na zalecenie Rady na podstawie art. 319 TFUE⁵⁹.

Kolejnym obszarem działań Komisji, który nie spotkał się z aprobatą Parlamentu jest kwestia przyznania Polsce środków finansowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)⁶⁰. Parlament skrytykował przyjęcie

⁵³ Tamże, pkt 62.

⁵⁴ C-657/21, Dz.U. C 11 z 10.1.2022, s. 18–19.

⁵⁵ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

⁵⁶ Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:97 oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:98.

⁵⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)), Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 168–171, P9_TA(2022)0074 (dalej rezolucja 2022/2535(RSP)), pkt 5.

⁵⁸ Rezolucja 2022/2535(RSP), pkt 9.

⁵⁹ Tamże, lit. O i M.

⁶⁰ Środki przyznawane są na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (rozporządzenie w sprawie RRF), Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

1 czerwca 2022 r. przez Komisję pozytywnej oceny polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, który Polska przedstawiła 3 maja 2021 r.⁶¹. W świetle istniejącego wówczas i ciągłego naruszenia przez Polskę wartości zapisanych w art. 2 TUE, przede wszystkim praworządności i niezależności sądownictwa, według Parlamentu, pozytywna ocena Komisji budzi głęboki niepokój⁶². Parlament przypomina trzy warunki zatwierdzenia polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności przedstawione na sesji plenarnej w październiku 2021 r. przez przewodniczącą Komisji Ursulę von der Leyen:

- 1) likwidacja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego;
- 2) reforma postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów;
- 3) przywrócenie sędziów zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną⁶³.

Zwraca jednocześnie uwagę na podjęte w 2022 r. przez polskie władze działania, które są bezpośrednio sprzeczne z tymi warunkami. Parlament wymienia konkretne fakty takie jak:

- zawieszenie w lutym 2022 r. jednej z sędziów za zastosowanie prawa europejskiego i wyroków sądów europejskich;
- powołanie przez prezydenta RP ponad 200 nowych, wadliwie nominowanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (neo-KRS) tzw. neo-sędziów, w tym 4 do Sądu Najwyższego;
- podważenie 10 marca 2022 r. na wniosek ministra sprawiedliwości przez nielegalny „Trybunał Konstytucyjny” z udziałem tzw. sędziów dublerów ważności art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka w Polsce i w konsekwencji poddanie w wątpliwość zdolności ETPC i polskich sądów do zbadania prawidłowości powołania sędziów i niezależności neo-KRS⁶⁴.

Parlament zauważa ponadto, że w czasie wyrażenia pozytywnej opinii przez Komisję w Polsce nadal trwały reformy wymiaru sprawiedliwości, a proponowane zmiany ustawodawcze „nie rozwiązały skutecznie wszystkich obaw dotyczących niezależności organów sądowych i procedur dyscyplinarnych”⁶⁵.

Parlament podkreśla, że przed uwolnieniem środków w ramach RRF konieczna jest solidna weryfikacja, czy nowa izba Sądu Najwyższego, której przekazano funkcje dyscyplinarne spełnia „kryteria niezależnego i bezstronnego sądu powołanego na mocy prawa zgodnie z wymogami art. 19 TUE”⁶⁶. Zdaniem Parlamentu w celu weryfikacji należy wprowadzić okres próbny⁶⁷. Parlament zwraca także uwagę na to, że Polska nie wykonuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁸ i apeluje, aby nie uwalniać jakichkol-

⁶¹ Rezolucja 2022/2703(RSP), pkt 1.

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże, lit. E.

⁶⁴ Tamże, lit. H.

⁶⁵ Tamże, lit. G.

⁶⁶ Tamże, pkt 7.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Pkt 22 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie wdrażania zasady pierwszeństwa prawa UE (2022/2143(INI)), P9_TA(2023)0406.

wiek funduszy, dopóki Polska nie wykonana w pełni wszystkich odnośnych wyroków TSUE i ETPC⁶⁹.

Stan praworządności w Polsce ulega poprawie. Jednak wezwania Parlamentu kierowane do Komisji są wciąż aktualne w odniesieniu do innych państw członkowskich, przede wszystkim do Węgier. Parlament w następujący sposób określa rolę Komisji:

„nadszedł czas, aby Komisja wypełniła swoje obowiązki strażniczki Traktatów i natychmiast reagowała na obecne poważne naruszenia zasad praworządności w niektórych państwach członkowskich, co stanowi poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii w odniesieniu do sprawiedliwego, zgodnego z prawem i bezstronnego podziału funduszy UE”⁷⁰.

Parlament krytykę kieruje także w stosunku do Rady. Zarzuca jej przede wszystkim brak skutecznego wykorzystania art. 7 TUE wobec Polski, a także Węgier⁷¹. Komisja i Parlament zastosowały art. 7 ust. 1 TUE z powodu stwierdzeniu wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, na których opiera się Unia określonych w art. 2 TUE. Parlament Europejski odniósł się do wysłuchań zorganizowanych przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE. Ubolewa, że wysłuchania te nie doprowadziły do poprawy sytuacji w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych w Polsce i na Węgrzech⁷². Aby możliwe było dokonanie znaczących postępów w egzekwowaniu wartości Unii w procedurze prowadzonej na podstawie art. 7, Parlament zaleca, by Rada kierowała do państw członkowskich biorących udział w wysłuchaniach konkretne zalecenia wraz z terminami ich wykonania⁷³.

Według Parlamentu problem wciąż pogarszającego się stanu praworządności „należy rozwiązać przez wspólne działania UE”⁷⁴, dlatego wyraża swoje oburzenie tym, że Komisja i Rada odmawiają rozpoczęcia negocjacji w sprawie, zaproponowanego przez Parlament⁷⁵, porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego jednolitego, opartego na dowodach i obejmującego całą UE mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych⁷⁶. Parlament także ubolewa, że mimo obowiązku współpracy między instytucjami, Komisja nie przekazuje informacji, zwłaszcza Parlamentowi, dlatego zwraca się do niej o szybkie i regularne informowanie Parlamentu o wszelkich istotnych wydarzeniach⁷⁷.

⁶⁹ Rezolucja 2022/2703(RSP), pkt 6.

⁷⁰ Rezolucja 2022/2535(RSP), pkt 2.

⁷¹ Tamże, pkt 6.

⁷² Rezolucja 2022/2647(RSP), pkt 1.

⁷³ Rezolucja 2022/2535(RSP), pkt 6.

⁷⁴ Rezolucja 2023/2747(RSP), lit. D.

⁷⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (2020/2072(INI)), Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2–13, P9_TA(2020)0251.

⁷⁶ Rezolucja 2022/2647(RSP), lit. K. Szerzej na temat propozycji Parlamentu porozumienia międzyinstytucjonalnego w: A. Doczekalska, *Praworządność w Polsce...*, s. 1333.

⁷⁷ Rezolucja 2022/2703(RSP), pkt 10.

14.5. Podsumowanie

Jeszcze w lipcu 2023 r. przed wyborami parlamentarnymi w Polsce w rezolucji poświęconej zmianom w polskim prawie wyborczym Parlament stwierdzał, że „od kilku lat praworządność w Polsce pogarsza się w wyniku systematycznych działań rządu; [...] sytuacją tą nie zajęto się w wystarczającym stopniu, nadal istnieją liczne obawy i wciąż pojawia się wiele nowych kwestii”⁷⁸, a także potępił „celowe i systematyczne wysiłki rządu polskiego podejmowane w celu podważenia podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE”⁷⁹. Jednak w lutym 2024 r. w rezolucji dotyczącej sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r. Parlament stwierdza erozję praworządności w całej Unii Europejskiej⁸⁰, ale w odniesieniu do Polski, po utracie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości władzy w wyniku wyborów parlamentarnych w październiku 2023 r., wyraża aprobatę co do zachodzących zmian, a o naruszaniu praworządności w Polsce pisze zazwyczaj w czasie przeszłym⁸¹. Parlament jedynie przypomina w rezolucji z 2024 r., na przykład, że Komisja pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z naruszeniem prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny⁸². Zauważa także, że w Polsce przeprowadzano postępowania dyscyplinarne w celu ograniczania niezależności sądów⁸³.

Parlament przede wszystkim jednak dostrzega, że „nowy rząd, reprezentujący szeroką koalicję demokratyczną, zdecydowanie zobowiązał się do przywrócenia praworządności i niezależności sądownictwa w Polsce”, a także docenia jego współpracę w tym zakresie z Komisją i Radą UE⁸⁴.

Parlament z zadowoleniem zwraca również uwagę na działania podjęte przez polskie organy władzy. Między innymi wyraża zadowolenie z rozpoczęcia przez Polskę procedury przystąpienia do Prokuratury Europejskiej. Podkreśla rolę EPPO w ochronie praworządności i walce z korupcją w Unii i uznaje ten krok za wyraz zdecydowanego zaangażowania nowego rządu „w ochronę interesów finansowych UE i skuteczne zwalczanie korupcji”⁸⁵. Docenia także zmiany we właściwym kierunku, które zaszły w odniesieniu do sytuacji dotyczącej rzecznika praw obywatelskich, krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i innych niezależnych organów⁸⁶. Ponadto w obszarze wolności mediów zauważa „wysiłki nowego polskiego rządu na rzecz przywrócenia niezależności nadawcy publicznego”⁸⁷, co jest

⁷⁸ Rezolucja 2023/2747(RSP), lit. D.

⁷⁹ Tamże, pkt 1.

⁸⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r. Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r. (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, dalej rezolucja 2023/2113(INI), pkt 73.

⁸¹ Zob. np. sformułowania „jak miało miejsce w Polsce pod rządami Sprawy i Sprawiedliwości”, rezolucja 2023/2113(INI), pkt 2; „do niedawna w Polsce – za poprzedniego rządu, kierowanego przez Prawo i Sprawiedliwość”, rezolucja 2023/2113(INI), pkt 27.

⁸² Rezolucja 2023/2113(INI), pkt 2.

⁸³ Tamże, pkt 2.

⁸⁴ Tamże, lit. F.

⁸⁵ Tamże, pkt 18.

⁸⁶ Tamże, pkt 24.

⁸⁷ Tamże, pkt 28.

istotne wobec dotychczasowego, tj. za rządów Prawa i Sprawiedliwości, braku wystarczających zabezpieczeń mediów przed nadmiernymi naciskami politycznymi⁸⁸.

Kolejnym działaniem, wobec którego Parlament wyraża swoją aprobatę jest utworzenie w polskim Sejmie specjalnej komisji śledczej w celu przeprowadzenia „szczegółowego dochodzenia w sprawie zarzutów poważnych naruszeń przepisów krajowych i unijnych, dotyczących prowadzenia przez rząd Prawa i Sprawiedliwości bezprawnej inwigilacji w celach politycznych”⁸⁹. Jednocześnie Parlament wyraża swój niepokój wobec prawdopodobnie wielkiej skali inwigilacji poprzez nadużywanie oprogramowania szpiegowskiego oraz faktycznego braku zainteresowania zajęciem się sprawą przez organy krajowe⁹⁰. Swoją niepokój wyraża w dość mocnych słowach: Parlament „jest głęboko zaniepokojony mrozącym efektem bezkarności nadużywania oprogramowania szpiegowskiego wobec dziennikarzy i ich źródła”⁹¹.

Parlament wciąż jednak dostrzega konieczność podjęcia kroków przez polskie władze w celu przywrócenia praworządności w Polsce. Po pierwsze, zauważa, że potrzebna jest zmiana regulacji dotyczących systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce, zgodnie z orzeczeniami TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu zapewnienia ich zgodności z prawem⁹². W tym obszarze przyjmuje z zadowoleniem deklarację obecnego ministra sprawiedliwości RP dotyczące usunięcia sprzeczności z prawem⁹³. Po drugie, Parlament wskazuje na konieczność wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym TSUE w sprawie powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej⁹⁴. Ponadto Parlament zauważa, iż skuteczne funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli w Polsce jest zagrożone⁹⁵.

Poza tym Parlament wskazuje na konieczność przedsięwzięcia działań w zakresie ochrony praw podstawowych, w szczególności w zakresie praw osób LGBTQ oraz praw kobiet. Wzywa Polskę do zagwarantowania prawnej możliwości zawierania związków przez osoby tej samej płci⁹⁶. Zwraca uwagę, nie odnosząc się co prawda bezpośrednio do Polski, na regres praw i autonomii kobiet, podkreślając, że prawa kobiet, w tym prawo do bezpiecznej i legalnej aborcji, są prawami człowieka⁹⁷.

Ponadto Parlament zwraca uwagę na kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeni obywatelskiej w utrzymywaniu i ochronie praworządności⁹⁸. Zauważa wyzwania dla stworzenia sprzyjających warunków dla społeczeństwa obywatelskie-

⁸⁸ Tamże, pkt 27.

⁸⁹ Tamże, pkt 36.

⁹⁰ Parlament przyjął 15 czerwca 2023 r. zalecenie dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego (2023/2500(RSP)), P9_TA(2023)0244.

⁹¹ Tamże.

⁹² Rezolucja 2023/2113(INI), pkt 2.

⁹³ Tamże.

⁹⁴ Tamże, pkt 3.

⁹⁵ Tamże, pkt 24.

⁹⁶ Tamże, pkt 63.

⁹⁷ Tamże, pkt 67.

⁹⁸ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie (2021/2103(INI)). Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2–14, P9_TA(2022)0056.

go przed jakimi stoi Polska wobec „stałych autorytarnych i poważnych ograniczeń systemowych” wprowadzonych w Polsce za poprzedniego rządu⁹⁹.

Doświadczenie kryzysu praworządności w państwach członkowskich, w szczególności w Polsce i na Węgrzech, nieskuteczność instrumentów, którymi dysponuje Unia wobec działań władz krajowych zmierzających do ograniczenia praworządności, a także niewystarczająca aktywność i współpraca Komisji i Rady w tym obszarze spowodowały zaproponowanie przez Parlament wprowadzenia zmian do traktatów. Parlament trzy punkty rezolucji z 2023 r. poświęconej propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów objął tytułem „Praworządność”¹⁰⁰. Parlament przede wszystkim proponuje wzmocnienie i zreformowanie procedury przewidzianej w art. 7 TUE w odniesieniu do ochrony praworządności¹⁰¹. W tym celu Parlament wskazuje na konieczność zniesienie jednomyślności i wprowadzenia jasnych ram czasowych. Kolejna propozycja dotyczy ustanowienia jurysdykcji dla sporów międzyinstytucjonalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁰². Opieszała i nieskuteczna – w ocenie Parlamentu – reakcja instytucji UE na pogarszanie się stanu praworządności w państwach członkowskich prowadzi Parlament do zaproponowania nadania Parlamentowi „uprawnień do wnoszenia spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”¹⁰³. Parlament proponuje także wprowadzenie abstrakcyjnej kontroli wstępnej norm w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁰⁴.

Parlament w latach 2022–2023, podobnie jak i w latach wcześniejszych, podejmował aktywnie zróżnicowane działania w odniesieniu do praw podstawowych i praworządności na poziomie krajowym i unijnym. W swych rezolucjach wypowiadał się także na temat stanu praworządności w państwach niebędących członkami UE, zwłaszcza gdy dostrzegał ryzyko negatywnego wpływu łamania zasad praworządności poza Unią na państwa członkowskie. Zaangażowanie Parlamentu w zagwarantowanie praworządności i praw podstawowych znalazło wyraz w propozycjach zmian traktatowych, których celem jest ochrona praworządności, w częstotliwości, z jaką Parlament wypowiadał się w rezolucjach na temat stanu praworządności, a także w jego krytycznej ocenie działań Komisji i Rady w tym obszarze oraz w zachęcaniu instytucji UE do ściślejszej współpracy w ramach proponowanego przez Parlament mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych.

⁹⁹ Rezolucja 2023/2113(INI), pkt 47.

¹⁰⁰ Pkt 18–20 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427, dalej rezolucja 2022/2051(INL).

¹⁰¹ Rezolucja 2022/2051(INL), pkt 18.

¹⁰² Tamże, pkt 19.

¹⁰³ Tamże, pkt 20.

¹⁰⁴ Tamże.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 10 marca 2022 r.
w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE
(2022/2535(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 2, art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3, art. 6, 7, 13, art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, 3 i 8, art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a także art. 265, 310, 317 i 319 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ (rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 – mechanizm warunkowości w zakresie praworządności²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej i stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie warunkowości³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁴,
- uwzględniając złożoną w dniu 29 października 2021 r. skargę na bezczynność w sprawie C-657/21, Parlament Europejski przeciwko Komisji, która toczy się obecnie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE),
- uwzględniając sprawozdania Komisji na temat praworządności z dnia 30 września 2020 r. (COM(2020)0580) oraz z dnia 20 lipca 2021 r. (COM(2021)0700),
- uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej przyjęte dnia 11 grudnia 2020 r.,
- uwzględniając stosowne orzecznictwo TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając wyroki TSUE z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawach C-156/21 i C-157/21⁵,
- uwzględniając orzeczenie TSUE z 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-650/18 oddalające skargę Węgier na rezolucję Parlamentu z 12 września 2018 r. uruchamiającą procedurę stwierdzenia

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. C 494 z 8.12.2021, s. 61.

³ Dz.U. C 67 z 8.2.2022, s. 86.

⁴ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.

⁵ Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 oraz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia Europejska⁶,

- uwzględniając postanowienie TSUE z dnia 14 lipca 2021 r. i jego wyrok z dnia 15 lipca 2021 r.⁷, w którym stwierdzono, że system dyscyplinarny sędziów w Polsce jest niezgodny z prawem UE,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁸,
 - uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r., złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w sprawie praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835),
 - uwzględniając rezolucję z 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce⁹,
 - uwzględniając pisma z dnia 17 listopada 2021 r. skierowane przez Komisję do Polski i Węgier na podstawie art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności,
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu i załącznik VI do Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że Unia Europejska opiera się na wartościach zapisanych w art. 2 TUE, którymi są: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości w zakresie praworządności zasadę praworządności należy rozumieć w świetle wartości i zasad zapisanych w art. 2 TFUE, w tym praw podstawowych i niedyskryminacji; jest zdania, że Komisja powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia, w tym rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, aby przeciwdziałać uporczywym naruszeniom demokracji i praw podstawowych w całej Unii, w tym atakom na wolność mediów i dziennikarzy, migrantów, prawa kobiet, prawa osób LGBTIQ oraz wolność zrzeszania się i zgromadzeń; wzywa Komisję do podjęcia działań i uwzględnienia tego przy stosowaniu rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności;
- C. mając na uwadze, że każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego, w którym ryzyko to się urzeczywistnia, lecz wywiera również wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na ich wzajemne zaufanie, a także na charakter samej Unii i na wynikające z prawa Unii podstawowe prawa obywateli;
- D. mając na uwadze, że wartości zawarte w art. 2 TUE definiują samą tożsamość Unii Europejskiej jako wspólnego porządku prawnego, w związku z czym Unia Europejska musi być w stanie bronić tych wartości w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów;

⁶ Wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry przeciwko Parlamentowi, C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426.

⁷ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593 oraz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁸ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

⁹ Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

- E. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności weszło w życie 1 stycznia 2021 r. i od tego dnia wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich;
- F. mając na uwadze, że w rozporządzeniu dotyczącym warunkowości w zakresie praworządności jasno określono jego stosowanie, cel i zakres; mając na uwadze, że zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja czuwa „nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie”;
- G. mając na uwadze, że nieobecność przewodniczącej Komisji podczas debaty plenarnej 16 lutego 2022 r. dowodzi braku poszanowania obowiązku Komisji, by traktować priorytetowo w stosunku do innych wydarzeń lub zaproszeń swoją obecność na posiedzeniach plenarnych Parlamentu, na które jest zaproszona, przewidzianego w porozumieniu ramowym w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską¹⁰;
- H. mając na uwadze, że w swoim oświadczeniu prasowym 16 lutego 2022 r. przewodnicząca Ursula von der Leyen ogłosiła, że Komisja, biorąc pod uwagę wyroki TSUE, „w najbliższych tygodniach [przyjmie] wytyczne obejmujące wyjaśnienia co do sposobu stosowania tego mechanizmu w praktyce”;
- I. mając na uwadze, że stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności nie jest uzależnione od przyjęcia wytycznych, które nie są częścią rozporządzenia, a także mając na uwadze, że żadne wytyczne nie mogą podważać intencji współprawodawców ani zmieniać zakresu tekstu rozporządzenia, rozszerzać go lub zawężyć;
- J. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności ma na celu ochronę budżetu i interesów finansowych Unii przed skutkami naruszenia zasad praworządności;
- K. mając na uwadze, że nie do przyjęcia jest fakt, iż od grudnia 2021 r. Komisja i Rada odmawiają rozpoczęcia negocjacji w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego jednolitego, opartego na dowodach i obejmującego całą UE mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, do czego Parlament wzywał w swojej inicjatywie ustawodawczej z 7 października 2020 r.¹¹;
- L. mając na uwadze, że nadal nie zostały spełnione trzy warunki wypłaty Polsce środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, o których wspomniała przewodnicząca Komisji 19 października 2021 r.;
- M. mając na uwadze, że zgodnie z art. 319 TFUE „Parlament Europejski, na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu”;
- N. mając na uwadze, że tocząca się na Ukrainie wojna przypominała o naszym wspólnym obowiązku skutecznej ochrony, za pomocą wszelkich dostępnych nam środków, demokracji, praworządności i naszych wartości zapisanych w art. 2 TUE;
- O. mając na uwadze, że zgodnie z art. 234 TFUE Parlament Europejski ma prawo głosować nad wnioskiem o wotum nieufności dla Komisji;
- P. mając na uwadze, że Komisja niestety postanowiła zastosować się do niewiążących konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r., mimo że „jest całkowicie niezależna”, a jej członkowie „nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, insty-

¹⁰ Dz.U. L 304 z 20.11.2010, s. 47.

¹¹ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

tucji, organu lub jednostki organizacyjnej” (art. 17 ust. 3 TUE, art. 245 TFUE), a ponadto ponoszą „odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim” (art. 17 ust. 8 TUE) oraz czuwają „nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie” (art. 17 ust. 1 TUE);

1. z zadowoleniem przyjmuje wyroki TSUE z dnia 16 lutego 2022 r.¹² i jego wnioski, zgodnie z którymi mechanizm warunkowości w zakresie praworządności jest zgodny z prawem UE, co potwierdza stosowność podstawy prawnej, zgodność systemu z art. 7 TUE i zasadą pewności prawa, a także kompetencje UE w zakresie praworządności w państwach członkowskich, oraz wniosek, że skargi wniesione przez Węgry i Polskę przeciwko rozporządzeniu w sprawie warunkowości w zakresie praworządności powinny zostać oddalone;
2. wzywa Komisję, by podjęła pilne działania i natychmiast zastosowała mechanizm warunkowości w zakresie praworządności przez wysłanie pisemnego powiadomienia zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, i by poinformowała Parlament bezpośrednio po tym fakcie, oraz oczekuje, że powiadomienie obejmie wszystkie zdarzenia, do których ma zastosowanie to rozporządzenie, które miały miejsce w ciągu 14 miesięcy od jego wejścia w życie w styczniu 2021 r.; podkreśla, że nadszedł czas, aby Komisja wypełniła swoje obowiązki strażniczki Traktatów i natychmiast reagowała na obecne poważne naruszenia zasad praworządności w niektórych państwach członkowskich, co stanowi poważne zagrożenie dla interesów finansowych Unii w odniesieniu do sprawiedliwego, zgodnego z prawem i bezstronnego podziału funduszy UE, zwłaszcza tych objętych zarządzaniem dzielonym; ostrzega, że wszelkie dalsze opóźnienia mogą mieć poważne konsekwencje;
3. podkreśla, że beczynność i pobłażliwe podejście do struktur oligarchicznych oraz systemowe naruszanie praworządności osłabiają całą Unię Europejską i podważają zaufanie jej obywateli; podkreśla, że należy dopilnować, by pieniądze podatników nigdy nie trafiały do kieszeni tych, którzy podważają wspólne wartości UE;
4. ubolewa nad nieodpowiednią reakcją Komisji na orzeczenia TSUE z dnia 16 lutego 2022 r., pomimo jej zobowiązania do sfinalizowania wytycznych w sprawie stosowania mechanizmu praworządności; przypomina jednak, że tekst rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności jest jasny i nie wymaga żadnej dodatkowej interpretacji, by go stosować, oraz że współprawodawcy nie przekazali Komisji żadnych uprawnień w tym zakresie; podkreśla, że TSUE uznał w szczególności, że państwa członkowskie nie mogą utrzymywać, iż nie są w stanie określić z wystarczającą dokładnością zasadniczej treści rozporządzenia i jego wymogów; podkreśla w tym kontekście, że proces opracowywania wytycznych, które nie są prawnie wiążące i nie są częścią rozporządzenia, nie może w żadnym razie powodować dalszych opóźnień w stosowaniu rozporządzenia, a w szczególności zwraca uwagę, że Komisja ma obowiązek wdrażania przepisów UE niezależnie od kalendarza wyborczego w państwach członkowskich;
5. zauważa, że w październiku 2021 r., zgodnie z art. 265 TFUE, Parlament wniósł do TSUE skargę przeciwko Komisji w związku z niepodjęciem przez nią działań i niestosowaniem rozporządzenia, o co zwrócono się w dwóch rezolucjach w 2021 r., na które Komisja udzieliła niezadowolających odpowiedzi, próbując grać na zwłokę; przypomina, że sprawa ta¹³ znajduje się obecnie na etapie procedury pisemnej, podczas której zainteresowane strony – Komisja

¹² W sprawach C-156/21 i C-157/21, jak wspomniano powyżej.

¹³ C-657/21.

- i Parlament – przedstawiają swoje argumenty na piśmie; ubolewa nad faktem, że Komisja nie odpowiedziała jeszcze na apel Parlamentu o uruchomienie art. 6 ust. 1 rozporządzenia i nie przesała zainteresowanym państwom członkowskim pisemnych powiadomień, a jedynie, w listopadzie 2021 r., skierowała do Węgier i Polski wnioski o udzielenie informacji;
6. ubolewa, że Rada nie jest zdolna do dokonania znaczących postępów w egzekwowaniu wartości Unii w procedurach, które toczą się na mocy art. 7 w odpowiedzi na zagrożenia dla wspólnych wartości europejskich w Polsce i na Węgrzech; podkreśla, że brak skutecznego wykorzystania przez Radę art. 7 TUE nadal podważa integralność wspólnych wartości europejskich, wzajemne zaufanie i wiarygodność Unii jako całości; wzywa prezydencję francuską i kolejne prezydencje Rady do regularnego organizowania wysłuchań; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje pierwsze wysłuchanie zwołane przez prezydencję francuską 22 lutego 2022 r. oraz drugie – zaplanowane na 30 maja 2022 r.; zaleca, aby w następstwie wysłuchań Rada kierowała do zainteresowanych państw członkowskich konkretne zalecenia, zgodnie art. 7 ust. 1 TUE, oraz by wskazywała terminy wykonania tych zaleceń;
 7. w związku z tym wzywa prezydencję francuską, by wypełniła swoje zobowiązanie na rzecz „Europy o ludzkim obliczu” oraz by zdecydowanie przyczyniła się do wzmocnienia praworządności i ochrony praw podstawowych zapisanych w programie prezydencji UE, w którym praworządność jest określana jako „podstawowy warunek wstępny prawidłowego funkcjonowania Unii”; wzywa prezydencję francuską, by wspierała szybkie i właściwe stosowanie i wdrażanie rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności;
 8. podkreśla, że pogarszająca się w niektórych państwach członkowskich sytuacja w zakresie praworządności wymaga konstruktywnego dialogu na temat dalszego rozwoju unijnego zestawu narzędzi w zakresie praworządności;
 9. podkreśla, że podejmując wszelkie działania na mocy rozporządzenia, Komisja powinna zapewnić pełną przejrzystość i informować Parlament w pełni i terminowo, w przeciwieństwie do podejścia przyjętego przez Komisję przy wysyłaniu pism z prośbą o udzielenie informacji na podstawie rozporządzenia w listopadzie 2021 r.;
 10. wzywa Komisję do dopilnowania, aby w przypadku zastosowania sankcji w ramach mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności, o którym mowa w art. 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia, odbiorcy końcowi lub beneficjenci funduszy UE nie zostali pozbawieni korzyści płynących z funduszy UE;
 11. podkreśla, że mechanizm warunkowości w zakresie praworządności powinien mieć zastosowanie zarówno do budżetu Unii, jak i do NextGenerationEU; podkreśla ponadto, że zatwierdzenie planów krajowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności powinno być uzależnione od spełnienia wszystkich 11 kryteriów określonych w art. 19 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i w załączniku V do tego rozporządzenia; oczekuje od Komisji, że przed zatwierdzeniem umów o partnerstwie i programów polityki spójności wykluczy wszelkie ryzyko, że programy w ramach polityki spójności przyczynią się do niewłaściwego wykorzystywania funduszy UE lub do naruszania praworządności; wzywa Komisję do bardziej rygorystycznego stosowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz rozporządzenia finansowego w celu zaradzenia dyskryminacyjnemu wykorzystywaniu funduszy unijnych, w szczególności z jakichkolwiek względów o charakterze politycznym;
 12. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Komisji, Radzie i państwom członkowskim.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 5 maja 2022 r.
w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE
dotyczących Polski i Węgier (2022/2647(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 2 i art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych UE,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia¹,
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r., złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w sprawie praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej – sprawozdanie roczne za lata 2018–2019⁷,

¹ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

² Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

³ Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91.

⁴ Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317.

⁵ Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

⁶ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

⁷ Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 107.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.⁸,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski⁹,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce¹⁰,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE¹¹,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce¹²,
 - uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE,
 - uwzględniając standardowy tryb wysłuchań, o którym mowa w art. 7 ust. 1 TUE, zatwierdzony przez Radę 18 lipca 2019 r.,
 - uwzględniając decyzję kolegium komisarzy z 27 kwietnia 2022 r. o wszczęciu przeciwko Węgrom postępowania na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości¹³,
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co jest również odzwierciedlone w Karcie praw podstawowych UE i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka; mając na uwadze, że te wartości, wspólne państwom członkowskim i dobrowolnie przez nie przyjęte, stanowią podstawę praw mieszkańców Unii;
- B. mając na uwadze, że każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego, lecz wywiera wpływ również na pozostałe państwa członkowskie i na ich wzajemne zaufanie, a także na charakter samej Unii i prawa podstawowe obywateli przysługujące im na mocy prawa Unii;
- C. mając na uwadze, że art. 7 ust. 1 TUE ustanawia etap zapobiegawczy, na którym Unia może interweniować w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości; mając na uwadze, że takie działanie zapobiegawcze obejmuje dialog z danym państwem członkowskim i ma zapobiec ewentualnemu zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów;
- D. mając na uwadze, że Komisja i Parlament zastosowały art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski i Węgier po stwierdzeniu wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, na których opiera się Unia;

⁸ Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

⁹ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

¹⁰ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 151.

¹¹ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0439.

¹² Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0455.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

- E. mając na uwadze, że prezydencje bardzo różnie podchodzą do organizacji wysłuchań; mając na uwadze, że Rada zorganizowała dotychczas pięć wysłuchań dotyczących Polski i trzy wysłuchania dotyczące Węgier na forum Rady do Spraw Ogólnych;
1. odnotowuje wysłuchania zorganizowane przez Radę na mocy art. 7 ust. 1 TUE w odpowiedzi na zagrożenia dla wartości określonych w art. 2 TUE w Polsce i na Węgrzech; ubolewa, że wysłuchania te nie doprowadziły do poprawy sytuacji w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych w Polsce i na Węgrzech oraz że od czasu wszczęcia postępowań na mocy art. 7 ust. 1 sytuacja w obu krajach stale się pogarsza, co Komisja i podmioty międzynarodowe takie jak ONZ, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i Rada Europy udokumentowały w licznych sprawozdaniach i oświadczeniach, a Trybunał Sprawiedliwości UE i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły w wielu orzeczeniach;
 2. apeluje do Rady, aby udowodniła, że faktycznie zależy jej na poczynieniu znaczących postępów w postępowaniach toczących się na mocy art. 7 ust. 1 TUE, i aby zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z traktatów stała na straży wartości zapisanych w art. 2 TUE;
 3. uważa, że procedura przewidziana w art. 7 ust. 1 będzie skuteczna tylko wtedy, gdy wysłuchania będą organizowane z odpowiednią częstotliwością i we właściwy sposób; dlatego z zadowoleniem przyjmuje wznowienie przez prezydencję francuską wysłuchań dotyczących obu krajów; zauważa jednak z zaniepokojeniem, że mimo wielokrotnych apeli Parlamentu wysłuchania nie są organizowane regularnie, nie są ustrukturyzowane ani otwarte; wzywa przyszłe prezydencje do organizowania wysłuchań regularnie, a przynajmniej raz w czasie prezydencji; apeluje do Rady o dopilnowanie, by wysłuchania na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczyły również aktualnych wydarzeń, na przykład związanych z naruszaniem praw podstawowych;
 4. ponownie zwraca uwagę na nierozzerwalny związek między praworządnością, demokracją i prawami podstawowymi oraz przypomina Radzie i Komisji o tym, że już dawno apelował o uwzględnianie w ocenie sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich ciągłych naruszeń zasad demokracji i praw podstawowych w całej Unii, w tym ataków na wolność mediów i dziennikarzy, mniejszości, migrantów, prawa kobiet, prawa osób LGBTQ+ oraz wolność zrzeczania się i zgromadzeń;
 5. wzywa Radę, aby po każdym wysłuchaniu publikowała pełny protokół i przekazywała Parlamentowi odpowiednie podsumowanie; podkreśla, że wysłuchania muszą być obiektywne, oparte na faktach i przejrzyste, a zainteresowane państwa członkowskie muszą współpracować w dobrej wierze na wszystkich etapach procedury zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE;
 6. podkreśla, że wysłuchania będą skuteczne tylko wtedy, gdy w ich następstwie Rada skieruje do zainteresowanych państw członkowskich konkretne zalecenia zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE; w związku z nagłym pogorszeniem się sytuacji w obu krajach wzywa Radę do szybkiego przyjęcia takich zaleceń i określenia konkretnych terminów ich wdrożenia; podkreśla, że zgodnie z art. 7 ust. 1 jednomysłność w Radzie nie jest wymagana, kiedy chodzi o stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii i o skierowanie konkretnych zaleceń do państw członkowskich; sugeruje, że jeżeli sytuacja będzie się nadal pogarszać, Komisja i Rada powinny omówić dalsze kroki w celu ochrony wartości zapisanych w art. 2 TUE;

7. jest poważnie zaniepokojony tym, że zgodnie ze standardowym trybem wysłuchań, o którym mowa w art. 7 ust. 1 TUE, Parlament nie jest traktowany tak samo jak Komisja; uważa, że powinien zostać zaproszony na formalne posiedzenie Rady z uwagi na prawo inicjatywy i zasadę lojalnej współpracy między instytucjami zapisaną w art. 13 ust. 2 TUE; ponownie wzywa Radę, aby niezwłocznie przekazywała mu wszystkie informacje na każdym etapie procedury;
8. ubolewa, że kilka prezydencji Rady nie znalazło czasu na spotkanie ze wszystkimi właściwymi komisjami Parlamentu mimo oficjalnych zaproszeń; apeluje, aby ministrowie, którzy w przyszłości będą przewodniczyć Radzie do Spraw Ogólnych, stawiali się przed właściwymi komisjami Parlamentu co na najmniej raz w czasie trwania prezydencji w celu poinformowania Parlamentu o toczących się postępowaniach;
9. wzywa wszystkie państwa członkowskie do przestrzegania zasady nadrzędności prawa unijnego i zaleca, aby Rada przedyskutowała zagrożenia dla nadrzędności prawa UE w różnych toczących się w oparciu o art. 7 ust. 1 postępowaniach; uważa za szczególnie niedopuszczalne, że Polska i Węgry stale nie wykonują znacznej liczby wyroków wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE i Europejski Trybunał Praw Człowieka; wzywa Radę do uwzględnienia tego faktu przy ocenie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE;
10. apeluje do Komisji o wykorzystanie wszystkich dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniosków o zastosowanie środków tymczasowych wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości UE, a także rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, aby wyeliminować naruszenia przez Polskę i Węgry kluczowych dla Unii wartości wyrażonych w art. 2 TUE;
11. wzywa Komisję i Radę, aby nie zatwierdzały krajowych planów Polski i Węgier w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, dopóki oba kraje nie spełnią w całości wszystkich skierowanych do nich zaleceń w dziedzinie praworządności w ramach europejskiego semestru i dopóki nie wykonają wszystkich dotyczących ich wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁴; przypomina, że Komisja powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia w celu zapewnienia, aby obywatele i mieszkańcy tych państw nie zostali pozbawieni korzyści płynących z funduszy UE z powodu naruszenia praworządności przez ich rządy;
12. jest zdania, że ostatnie wydarzenia podczas toczących się wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE ponownie zwracają uwagę na pilną potrzebę wprowadzenia, zgodnie z propozycją Parlamentu, unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego i ze stałym cyklem politycznym w ramach instytucji UE; ubolewa nad tym, że Komisja i Rada odmówiły rozpoczęcia negocjacji w sprawie tego porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz że w ciągu ostatnich sześciu lat nie poczyniono żadnych postępów; ponawia apel do Komisji i Rady, by niezwłocznie rozpoczęły negocjacje z Parlamentem w sprawie tego porozumienia;

¹⁴ Obejmuje to między innymi spełnienie wszystkich 11 kryteriów określonych w art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17) i w załączniku V do tego rozporządzenia.

13. odnotowuje, że 27 kwietnia 2022 r. Komisja w końcu wszczęła formalne postępowanie przeciwko Węgrom na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, wysyłając pisemne powiadomienie; oczekuje, że Komisja jak najszybciej podejmie kolejne kroki oraz że Rada zobowiąże się politycznie do bezwzględnego i priorytetowego pomyślnego zakończenia postępowania;
14. zauważa z zaniepokojeniem, że Komisja nie wszczęła takiego postępowania w odniesieniu do Polski, i wzywa ją do przeprowadzenia dalszej oceny i podjęcia działań na mocy rozporządzenia; ubolewa ponadto, że przy ocenie naruszeń zasad praworządności w państwie członkowskim Komisja stosuje najwęższą interpretację rozporządzenia, co skutecznie wyklucza poważne ryzyko wpływające na zarządzanie finansami Unii i jej interesy finansowe jako warunek umożliwiający uruchomienie mechanizmu warunkowości; przypomina, że rozporządzenie wyraźnie stanowi, że zagrożenie niezawisłości sądownictwa narusza zasadę praworządności;
15. zwraca się do ministrów Rady do Spraw Ogólnych, by podczas kolejnego wysłuchania na podstawie art. 7 ust. 1 poświęconego Węgrom, które ma się odbyć pod koniec maja, w pełni uwzględnili ustalenia Komisji zawarte w pisemnym powiadomieniu skierowanym do Węgier; podkreśla, że ustalenia Komisji powinny stanowić wystarczającą podstawę do przyjęcia przez Radę zaleceń w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE;
16. przypomina ustalenia misji Parlamentu w Budapeszcie w dniach 29 września – 1 października 2021 r.¹⁵ i w Warszawie w dniach 21–23 lutego 2022 r.¹⁶, w których opisano różne naruszenia przez Węgry i Polskę w dziedzinie demokracji, praworządności i praw podstawowych, w szczególności w odniesieniu do niezależności sądownictwa, wolności mediów, ataków na podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz dalszego pogarszania się sytuacji w zakresie praw osób LGBTIQ+ i praw kobiet, a także domniemanego wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego Pegasus; wzywa Radę do pełnego wykorzystania tych ustaleń w pracach przy postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 7 ust. 1;
17. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Komisji i Radzie, prezydentowi, rządowi i parlamentowi Polski oraz prezydentowi, rządowi i parlamentowi Węgier, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich.

¹⁵ Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdanie z wyjazdu delegacji ad hoc do Budapesztu (Węgry) w dniach 29 września – 1 października 2021 r., 26 listopada 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-CR-699096_EN.pdf

¹⁶ Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdanie z wyjazdu wspólnej delegacji komisji LIBE i AFCO do Warszawy (Polska) w dniach 21–23 lutego 2022 r., 31 marca 2022 r., https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2022/03-31/Mission-report_EN.pdf

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 19 maja 2022 r.
w sprawie sprawozdania Komisji
na temat praworządności z 2021 r. (2021/2180(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi, art. 4 ust. 3 oraz art. 5, 6, 7, 11, 19 i 49,
- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności artykuły dotyczące poszanowania, ochrony i propagowania demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263, 265 i 267,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w szczególności wyroki w sprawach C-156/21 Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej¹ oraz C-157/21 Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej², dotyczących środków ochrony budżetu Unii,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 20 lipca 2021 r. zatytułowany „Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2021)0700),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)³,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku⁴,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁵ (rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności),

¹ Wyrok z 16 lutego 2022 r., *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

² Wyrok z 16 lutego 2022 r., *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

³ Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

⁴ Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69.

⁵ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014⁶,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając instrumenty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz zalecenia i sprawozdania z powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka ONZ, a także orzecznictwo organów traktatowych ONZ i specjalne procedury Rady Praw Człowieka,
- uwzględniając zalecenia i sprawozdania Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawicielki OBWE ds. Wolności Mediów oraz innych organów OBWE w Europie,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejską kartę społeczną, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, konwencje, zalecenia, rezolucje, opinie i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka, Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, Komitetu Sterującego ds. Różnorodności, Włączenia i Przeciwdziałania Dyskryminacji, Komisji Weneckiej oraz innych organów Rady Europy,
- uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z dnia 23 maja 2007 r. oraz konkluzje Rady z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie priorytetów UE w dziedzinie współpracy z Radą Europy w latach 2020–2022,
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący decyzji Rady z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835),
- uwzględniając unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025 zatytułowany „Unia równości”, uruchomiony 18 września 2020 r. (COM(2020)0565),
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych UE z 9 listopada 2021 r. pt. „Antysemityzm: przegląd incydentów o charakterze antysemitycznym odnotowanych w Unii Europejskiej w latach 2010–2020”,
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 22 września 2021 r. zatytułowane „Ochrona przestrzeni obywatelskiej w UE” oraz jej inne sprawozdania, dane i narzędzia, w szczególności europejski system informacji o prawach podstawowych (EFRIS),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych⁷,
- uwzględniając rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie konieczności ustanowienia instrumentu na rzecz wartości europejskich wspierającego organizację społeczeństwa

⁶ Dz.U. L 156 z 5.5.2021, s. 1.

⁷ Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

⁸ Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

obywatelskiego, które propagują wartości podstawowe w Unii Europejskiej na poziomie lokalnym i krajowym⁹,

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia¹⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier¹²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 października 2020 r. w sprawie praworządności i praw podstawowych w Bułgarii¹³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych¹⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe¹⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej – sprawozdanie roczne za lata 2018–2019¹⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.¹⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski¹⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2021 r. w sprawie praw osób LGBTIQ w UE²⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce²¹,

⁹ Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 117.

¹⁰ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

¹¹ Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 45.

¹² Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91.

¹³ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 63.

¹⁴ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

¹⁵ Dz.U. C 415 z 13.10.2021, s. 36.

¹⁶ Dz.U. C 425 z 20.10.2021, s. 107.

¹⁷ Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

¹⁸ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.

¹⁹ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

²⁰ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

²¹ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 151.

- uwzględniając swoją rezolucję z 20 października 2021 r. w sprawie europejskich mediów w dekadzie cyfrowej: plan działania na rzecz wsparcia odbudowy i transformacji²²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE²³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego²⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce²⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie oceny środków mających na celu zapobieganie korupcji, nieprawidłowym wydatkom i niewłaściwemu wykorzystywaniu funduszy unijnych i krajowych w przypadku funduszy pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i obszarów wydatków kryzysowych²⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie praw podstawowych i praworządności w Słowenii, zwłaszcza opóźnienia w wyznaczeniu prokuratorów europejskich²⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie obcych ingerencji we wszystkie procesy demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym dezinformacji²⁸,
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 09/2021 z 3 czerwca 2021 r. zatytułowane „Dezinformacja w UE – pomimo podejmowanych wysiłków problem pozostaje nierozwiązany”,
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 01/2022 z 10 stycznia 2022 r. zatytułowane „Wsparcie UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich – pomimo poczynionych wysiłków wciąż występują zasadnicze problemy”,
- uwzględniając art. 54 Regulaminu,
- uwzględniając opinie przedstawione przez Komisję Kontroli Budżetowej, Komisję Prawną, Komisję Budżetową, Komisję Spraw Konstytucyjnych oraz Komisję Petycji,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0139/2022),

A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wspólnych wartościach zapisanych w art. 2 TUE, którymi są poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; są one wspólne dla państw członkowskich UE, a kraje kandydujące muszą ich przestrzegać, aby przystąpić do UE, ponieważ są one częścią kryteriów kopenhaskich, których nie można pomijać ani zmieniać ich interpretacji po przystąpieniu; mając na uwadze, że demokracja, praworządność i prawa podstawowe to wartości, które się wzajemnie umacniają, a ich

²² Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0428.

²³ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0439.

²⁴ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0451.

²⁵ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0455.

²⁶ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0502.

²⁷ Teksty przyjęte, P9_TA(2021)0512.

²⁸ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0064.

- podważanie może stanowić systemowe zagrożenie dla Unii oraz dla praw i wolności jej obywateli; mając na uwadze, że poszanowanie praworządności jest wiążące dla całej Unii i jej państw członkowskich na wszystkich szczeblach władzy, w tym dla władz lokalnych;
- B. mając na uwadze, że zasada lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Traktatów, a same państwa członkowskie zobowiązuje do podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
- C. mając na uwadze, że cykl corocznego przeglądu praworządności jest użytecznym uzupełnieniem dostępnych narzędzi służących ochronie wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE; pozwala uwzględnić sytuację we wszystkich państwach członkowskich UE w sprawozdaniu opartym na czterech filarach i wywiera bezpośredni wpływ na poszanowanie praworządności;
- D. mając na uwadze, że bez konkretnych zaleceń i skutecznych działań następczych sprawozdanie na temat praworządności może pozostać bez wpływu na zapobieganie, wykrywanie i skuteczne rozwiązywanie na czas wyzwań systemowych i problemu regresu w obszarze praworządności, widocznego w kilku państwach członkowskich UE w ostatnich latach;
- E. mając na uwadze, że państwa członkowskie wprowadziły środki nadzwyczajne w odpowiedzi na pandemię COVID-19; mając na uwadze, że aby środki te były zgodne z prawem, muszą one być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności przy ograniczaniu praw podstawowych lub podstawowych wolności; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich zaobserwowano negatywną tendencję w zakresie praworządności, ponieważ ich rządy wykorzystały środki nadzwyczajne jako pretekst do osłabienia demokratycznych mechanizmów kontroli i równowagi;
- F. mając na uwadze, że konieczne jest wzmocnienie i usprawnienie istniejących mechanizmów oraz opracowanie jednolitego kompleksowego unijnego mechanizmu skutecznej ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych; trzeba także zapewnić przestrzeganie wartości określonych w art. 2 TUE w całej Unii, a także w krajach kandydujących, choć z różnymi systemami monitorowania, tak aby państwa członkowskie nie mogły rozwijać prawa krajowego z naruszeniem ochrony przewidzianej w art. 2 TUE;
- G. mając na uwadze, że wolność wypowiedzi, prawo do informacji i prawo do uczestnictwa w życiu publicznym stanowią podstawę demokracji;
- H. mając na uwadze, że utworzony w Radzie Europy Komitet Ekspertów ds. Zwalczania Nawoływania do Nienawiści przygotował projekt rekomendacji Komitetu Ministrów w sprawie zwalczania mowy nienawiści, zawierający niewiążące wytyczne dotyczące sposobów radzenia sobie z tym zjawiskiem; projekt ten oczekuje obecnie na przyjęcie w 2022 r.²⁹; mając na uwadze, że nowo powołany Komitet Ekspertów ds. Zwalczania Przepęstw z Nienawiści ma za zadanie przygotować do końca 2023 r. projekt rekomendacji Komitetu Ministrów w sprawie przestępstw z nienawiści;
- I. mając na uwadze, że program „Obywatele, równość, prawa i wartości” umożliwi bezpośrednie elastyczne wsparcie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które propagują i chronią wartości zapisane w art. 2 TUE na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim;

²⁹ Projekt rekomendacji Komitetu Ministrów w sprawie zwalczania mowy nienawiści, dostępny pod adresem <https://rm.coe.int/draft-recommendation-on-combating-hate-speech-public-consultation-v-18/native/1680a-2ef25>; Informacje opublikowane na stronie <https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/-/the-cdadi-finalised-important-deliverables-at-its-fourth-plenary-meeting>.

Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.: uwagi ogólne

1. z zadowoleniem przyjmuje drugie roczne sprawozdanie Komisji na temat praworządności; zauważa, że Parlament regularnie wykorzystuje to roczne sprawozdanie jako źródło informacji i danych podczas omawiania sytuacji związanej z praworządnością w konkretnych państwach członkowskich; wyraża ubolewanie, że Komisja nie zajęła się w pełni zaleceniami Parlamentu zawartymi w jego rezolucji z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r., w szczególności dotyczącymi rozszerzenia zakresu sprawozdania o wszystkie wartości zapisane w art. 2 TUE, rozróżnienia między systemowymi a indywidualnymi naruszeniami oraz bardziej szczegółowych i przejrzystych ocen, w tym zaleceniami dotyczącymi podejmowania działań w reakcji na naruszenia; uważa, że zalecenia te pozostają aktualne, i je przypomina;
2. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów i niektóre kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi, w tym, w pewnym stopniu, przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, stanowią część sporządzanego przez Komisję sprawozdania rocznego; ubolewa jednak, że w sprawozdaniu z 2021 r. nie odniesiono się ani wystarczająco szczegółowo, ani szeroko do wszystkich kwestii związanych z praworządnością; proponuje, by Komisja analizowała kwestie związane z praworządnością w każdym filarze przez pryzmat wszystkich wartości zapisanych w art. 2 TUE, a w szczególności praw podstawowych określonych w Karcie; wzywa do włączenia do sprawozdania rocznego innych ważnych elementów listy kontrolnej Komisji Weneckiej dotyczącej praworządności z 2016 r., takich jak zapobieganie nadużyciom władzy, równość wobec prawa, niedyskryminacja i dostęp do wymiaru sprawiedliwości, oraz aspekty związane z prawem do rzetelnego procesu sądowego; ponownie wzywa Komisję, by uwzględniła w przyszłych sprawozdaniach ocenę warunków panujących w więzieniach;
3. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sprawozdanie zawiera rozdziały dotyczące poszczególnych krajów; wyraża uznanie dla dążenia Komisji do dialogu z rządami krajowymi, parlamentami narodowymi, Parlamentem Europejskim oraz społeczeństwem obywatelskim i innymi podmiotami na szczeblu krajowym; wzywa państwa członkowskie do aktywnej współpracy z Komisją i podawania do wiadomości publicznej pisemnych oświadczeń, aby umożliwić niezależnym ekspertom i grupom społeczeństwa obywatelskiego weryfikację faktów i reagowanie na nie, oraz zapewnić pełną przejrzystość; zachęca Komisję do dalszego pogłębienia analizy oraz do zadbania o odpowiednie środki na ten cel, w tym personel, tak aby dotrzeć do szerokiego i zróżnicowanego grona zainteresowanych stron; uważa, że Komisja powinna przeznaczyć więcej czasu na wizyty w poszczególnych krajach, w szczególności na miejscu, oraz nadać tym wizytom większe znaczenie; wzywa Komisję do szerszego informowania opinii publicznej o tych wizytach, aby wspierać kulturę praworządności na szczeblu krajowym; z zadowoleniem przyjmuje wizyty przeprowadzone przez Komisję w parlamentach narodowych w celu przedstawienia wniosków zawartych w sprawozdaniu;

Metodyka

4. podkreśla, że wszystkie państwa członkowskie podlegają kontroli według tych samych wskaźników i według tej samej metodyki, aby uniknąć dyskryminacji; wzywa Komisję do opracowania wskaźników wykorzystywanych do oceny praworządności w państwach członkowskich; wzywa Komisję, aby ustanowiła coroczny, wypadający we wrześniu Tydzień Wartości UE, podczas którego sprawozdanie byłoby prezentowane Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym w tym samym czasie co tablica wyników wymiaru spra-

wiedliwości, sprawozdanie roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sprawie stanu praw podstawowych w UE oraz monitor pluralizmu mediów – a także byłoby w nich w większym stopniu uwzględniane; jest zdania, że sprawozdanie na temat praworządności służy obecnie jako opisowa dokumentacja sytuacji w państwach członkowskich; powinno ono jednak być instrumentem analitycznym i nakazowym, aby realizować cele zapobiegawcze i łagodzące; podkreśla, że szczegółowa analiza sytuacji w państwach członkowskich wymaga ogólnej analizy i oceny praworządności; podkreśla, że taki jednakowy sposób prezentacji nieprawidłowości lub naruszeń różnego rodzaju bądź o różnej intensywności grozi zbagatelizowaniem najpoważniejszych naruszeń praworządności; wzywa Komisję, aby dokonywała w sprawozdaniach bardziej przejrzystego i zrozumiałego rozróżnienia między systemowymi i celowymi naruszeniami a odosobnionymi przypadkami naruszeń;

5. ubolewa nad faktem, że w sprawozdaniu nie uwzględniono wyraźnie świadomego pogarszania sytuacji w zakresie praworządności w krajach objętych toczącymi się procedurami określonymi w art. 7 ust. 1 TUE, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech, ani nie stwierdzono niedociągnięć w zakresie praworządności w szeregu innych państw członkowskich; wzywa Komisję do wyraźnego zaznaczenia, że w przypadku systematycznego, celowego, poważnego, trwałego naruszania wartości określonych w art. 2 TUE państwa członkowskie mogą nie spełniać wszystkich kryteriów demokracji i stać się reżimami autorytarnymi;
6. ubolewa nad faktem, że w sprawozdaniu podsumowującym w kwestiach wzbudzających niepokój Komisja musiała wielokrotnie wspominać o kilku państwach członkowskich, w szczególności o Węgrzech i Polsce, a od czasu wydania sprawozdania sytuacja nie uległa zauważalnej poprawie; przypomina, że od czerwca 2021 r. Parlament w swoich rezolucjach plenarnych zajmuje się również sytuacją w dziedzinie praworządności na Węgrzech, w Polsce i Słowenii; przypomina ponadto, że parlamentarna grupa monitorująca ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Kontroli Budżetowej zajmowały się również problemami w kilku innych państwach członkowskich; podkreśla, że po przeprowadzeniu kilku wizyt ad hoc w niektórych z tych państw członkowskich, stało się jasne, że sytuacja w zakresie praworządności, demokracji i praw podstawowych jest w nich o wiele gorsza niż sytuacja przedstawiona przez Komisję w sprawozdaniu; uważa, że w celu zapewnienia lepszej identyfikacji krajów, w których występuje problem erozji praworządności, Komisja powinna przeprowadzić bardziej kompleksową ocenę tych samych elementów we wszystkich rozdziałach dotyczących poszczególnych krajów;
7. wzywa Komisję, aby we wszystkich rozdziałach poświęconych poszczególnym krajom zawarła podsumowanie w formie oceny wyników, jakie państwa członkowskie osiągnęły w odniesieniu do poszczególnych filarów sprawozdania, która to ocena wskazywałaby, w jakim stopniu spełniono warunki określone w rozporządzeniu w sprawie warunkowości w zakresie praworządności; wzywa zatem Komisję do opracowania, oprócz oceny jakościowej, wskaźnika praworządności dla poszczególnych filarów, opartego na obiektywnym, dostępnym, przejrzystym, czytelnym i niedyskryminacyjnym systemie prezentacji i analizy porównawczej prowadzonej przez niezależnych ekspertów, co mogłoby sygnalizować stopień poszanowania praworządności w państwach członkowskich;
8. uważa, że w sprawozdaniach rocznych należy określać przekrojowe tendencje, w tym ewentualne słabości systemowe, na szczeblu UE; zwraca się do Komisji o określenie przypadków, w których niektóre środki lub praktyki podważające praworządność w jednym państwie członkowskim stają się wzorcem dla innych lub istnieje ryzyko, że tak się stanie; podkreśla,

że podejmowanie celowych działań ukierunkowanych na prawa grup mniejszościowych w niektórych państwach członkowskich przyczyniło się do stworzenia i utrwalenia klimatu sprzyjającego takim działaniom w innych państwach, czego dowodem jest regres w kwestii praw kobiet, osób LGBTIQ i innych mniejszości; ponadto zwraca się do Komisji o przypomnienie, że naruszenia praworządności mają negatywny wpływ na całą Unię;

9. uważa, że sprawozdanie powinno wykraczać poza roczne przeglądy i przedstawiać ewoluujący i dynamiczny obraz poszanowania lub regresu praworządności w systemach wymiaru sprawiedliwości wszystkich państw członkowskich; wyraża uznanie dla wysiłków podjętych w sprawozdaniu z 2021 r., aby porównać sytuację ze sprawozdaniem z 2020 r.; uważa, że konieczne jest wyraźne określenie pozytywnych i negatywnych tendencji w dziedzinie praworządności oraz przedstawienie analizy przyczyn leżących u ich podstaw;
10. uważa, że wskazane byłoby opracowanie odrębnego nowego rozdziału poświęconego unijnym instytucjom; oceniono by w nim sytuację związaną z podziałem władzy, odpowiedzialnością oraz mechanizmami kontroli i równowagi;

Ocena i zalecenia

11. uważa, że sprawozdanie z 2021 r. mogło zawierać bardziej precyzyjne oceny i wskazać, czy występują nieprawidłowości, ryzyko poważnego naruszenia lub faktyczne naruszenia wartości unijnych zapisanych w art. 2 TUE w odniesieniu do każdego z filarów analizowanych w rozdziałach dotyczących poszczególnych krajów; zwraca się do Komisji o uwzględnienie oceny wszystkich środków w zakresie praworządności wdrożonych w poprzednim roku wraz z analizą ich skuteczności i ewentualnych możliwości poprawy; wzywa do bardziej zintegrowanej analizy wzajemnych powiązań między czterema filarami oraz tego, w jaki sposób nieprawidłowości te mogą łącznie prowadzić do naruszenia lub ryzyka naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE; ponownie wskazuje, jak ważne jest komunikowanie się w sposób bezpośredni i jednoznaczny oraz jasne podkreślanie tej sprawy zgodnie ze stanowiskiem Komisji;
12. z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów w sprawozdaniu z 2022 r.; wzywa Komisję, aby uwzględniła w tych zaleceniach terminy realizacji, cele i konkretne działania do podjęcia; wzywa Komisję, aby uwzględniła w kolejnych sprawozdaniach informacje na temat postępów we wdrażaniu jej zaleceń, a także by włączyła je do zorganizowanego dialogu z Parlamentem przez cały rok; apeluje do Komisji, by dopilnowała, by jej roczne sprawozdania koncentrowały się również na wszelkich właściwych zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, zwłaszcza tych związanych z niezależnością sądownictwa i prokuratora krajowego, a także ze zwalczaniem korupcji i zapewnianiem przejrzystości i uczciwości;
13. zaleca Komisji, aby obok każdego ze swoich zaleceń wskazała niewyczerpujący wykaz narzędzi, z których instytucje UE mogą korzystać w przypadku gdy nieprawidłowości nie zostaną usunięte; wzywa Komisję, aby nie wahała się korzystać z tych narzędzi, zwłaszcza gdy nie ma pewności co do szybkiego wdrożenia zaleceń lub istnieje ryzyko dalszego pogorszenia się sytuacji, nie czekając na kolejny roczny cykl sprawozdawczy;

Zakres

14. ubolewa, że zarówno w sprawozdaniu z 2020 r., jak i w sprawozdaniu z 2021 r. nie uwzględniono w pełni wartości określonych w art. 2 TUE dotyczących demokracji i praw podstawowych, na które regres w obszarze praworządności w państwach wywiera natychmiastowy wpływ; przypomina o nierozzerwalnym związku między praworządnością a prawami podstawowymi;

Systemy wymiaru sprawiedliwości

15. podkreśla, że rozliczalność sędziów, niezależność prokuratury i sądownictwa oraz wykonywanie orzeczeń są kluczowymi elementami praworządności; ubolewa nad poważnymi i strukturalnymi problemami związanymi z niezależnością sądów w niektórych państwach członkowskich; zwraca uwagę na zasadniczą rolę zawodów prawniczych w zapewnianiu ochrony praw podstawowych i umacnianiu praworządności; wzywa państwa członkowskie, aby zachowały pełną niezależność sędziów i prokuratorów poprzez ich ochronę przed politycznymi atakami i naciskami, które mają na celu utrudnienie ich pracy; podkreśla, że państwa członkowskie powinny w pełni przestrzegać prawa unijnego i międzynarodowego dotyczącego niezależności sądów. wzywa Komisję, by uwzględniła w sprawozdaniu za 2022 r. konkretne zalecenia w celu zapewnienia niezależności sądownictwa we wszystkich państwach członkowskich; apeluje do niej także, aby uwzględniła w sprawozdaniu rocznym niezależność prawników i izb adwokackich, ponieważ mają one zasadnicze znaczenie dla niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości;
16. przypomina, że prawo Unii jest nadrzędne wobec prawa krajowego, niezależnie od sposobu organizacji krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania orzeczeń sądów krajowych w kwestii pierwszeństwa prawa UE przed ustawodawstwem krajowym, a w szczególności niezgodności niektórych artykułów traktatowych z konstytucjami krajowymi; wzywa Komisję do zapewnienia konkretnych, natychmiastowych i odpowiednich reakcji na odmowę wdrożenia i przestrzegania orzeczeń TSUE oraz do przedstawienia Parlamentowi sprawozdania z działań podjętych w tej sprawie;
17. podkreśla ważną rolę rad sądownictwa w ochronie niezależności sądów; zwraca uwagę, że w kilku państwach członkowskich występują długotrwałe problemy związane ze składem rad sądownictwa i mianowaniem sędziów, którzy są niekiedy podatni na niezgodną z prawem ingerencję polityczną; zachęca państwa członkowskie do systematycznego zwracania się do Komisji Weneckiej o opinię w przypadku gdy dążą do dostosowania składu i funkcjonowania tych organów, oraz do podejmowania działań następczych w związku z tymi zaleceniami; uważa, że Komisja powinna ocenić takie działania następcze w sprawozdaniu rocznym;
18. zwraca uwagę na fakt, że prokuratura odgrywa kluczową rolę w walce z przestępczością, korupcją i nadużywaniem władzy; podkreśla potrzebę wprowadzenia gwarancji, by zachować niezależność prokuratury i poszczególnych prokuratorów, tak aby byli oni wolni od niezgodnych z prawem nacisków politycznych, zwłaszcza ze strony rządu, przy zachowaniu niezbędnych warunków rozliczalności, aby zapobiec nadużyciom lub zaniedbaniom; wyraża pełną solidarność oraz zdecydowane poparcie dla wszystkich ofiar przestępstw;
19. zwraca uwagę, że strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) nie tylko poważnie naruszają prawo ich ofiar do skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym zasadę praworządności, lecz także stanowią nadużycie systemów wymiaru sprawiedliwości i ram prawnych państw członkowskich, zwłaszcza poprzez ograniczanie zdolności państw członkowskich do skutecznego rozwiązywania istniejących problemów, takich jak długość postępowań i jakość systemów wymiaru sprawiedliwości, a także zarządzanie sprawami i zaległości w rozpatrywaniu spraw;

Ramy antykorupcyjne

20. przypomina, że jego zdaniem korupcja stanowi poważne zagrożenie dla demokracji, funduszy europejskich i praworządności; jest głęboko zaniepokojony rosnącym poziomem korupcji w niektórych państwach członkowskich, ciągłym pojawianiem się przypadków korupcji z udziałem

urzędników wysokiego szczebla i polityków oraz przenikaniem przestępczości zorganizowanej do gospodarki i sektora publicznego; z zadowoleniem przyjmuje informacje zawarte w sprawozdaniu w sprawie praworządności z 2021 r. na ten temat i wzywa do bardziej szczegółowego wyjaśnienia w przyszłych sprawozdaniach, czy naruszenia dotyczą środków UE;

21. wzywa Komisję do aktualizacji i wzmocnienia unijnej polityki antykorupcyjnej i unijnych instrumentów walki z korupcją, w tym poprzez zapewnienie jednolitej definicji przestępstwa korupcji oraz stworzenie wspólnych norm i poziomów odniesienia, a także zapewnienie ich właściwego wdrażania i egzekwowania; przypomina, jak ważne jest, by państwa członkowskie angażowały się w działalność EPPO i aktywnie wspierały jej zadania; wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do przystąpienia do EPPO; z zadowoleniem przyjmuje wysłanie przez Komisję do prawie wszystkich państw członkowskich wezwań do usunięcia uchybienia w związku z brakiem transpozycji dyrektywy w sprawie ochrony sygnalistów³⁰;

Wolność wypowiedzi i informacji, wolność i pluralizm mediów

22. przypomina, że wolność i pluralizm mediów, w tym wysokiej jakości, trwale i przejrzyste finansowane i niezależne media informacyjne, zarówno tradycyjne, jak i cyfrowe, niezależni dziennikarze, weryfikatorzy faktów i badacze oraz silne media publiczne mają zasadnicze znaczenie dla demokracji, są zabezpieczeniem przed nadużywaniem władzy i najlepszym antidotum na dezinformację; wyraża zaniepokojenie niezależnością polityczną mediów w niektórych państwach członkowskich, ponieważ linie redakcyjne odzwierciedlają silną polaryzację sceny politycznej;
23. jest zaniepokojony coraz bardziej wrogim otoczeniem, w którym dziennikarze i podmioty medialne działają w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza gdy zajmują się nadużyciami władzy, korupcją, naruszeniami praw podstawowych i działalnością przestępczą; przypomina, że w niektórych państwach członkowskich dziennikarze i media są coraz bardziej narażeni na zastraszanie, groźby (w tym w mediach społecznościowych), zarzuty karne, ataki fizyczne, brutalne incydenty czy śmierć; potępia represyjne strategie stosowane przez rządy niektórych państw członkowskich, takie jak SLAPP i kampanie oszczerstw; potępia także zwiększenie kontroli państwa nad mediami publicznymi, społeczeństwem obywatelskim i instytucjami akademickimi, które prowadzi do autocenzury i dalszego pogorszenia się sytuacji mediów i wolności akademickiej; przypomina, że bezpośrednio przed zabójstwem, dziennikarka śledcza Daphne Caruana Galizia była pozwana w 47 sprawach cywilnych i karnych o zniesławienie; jej rodzina wciąż zmaga się z wieloma z nich; ostrzega, że te niedopuszczalne zmiany mogą mieć efekt mrozący w obszarze wolności słowa i wolności prasy oraz że nie można pozwolić, by zmiany te stały się precedensem zarówno dla Unii, jak i dla krajów kandydujących do członkostwa w Unii i potencjalnych krajów kandydujących;
24. ubolewa, że sprawozdanie z 2021 r. nie odzwierciedla powagi tych tendencji, zwłaszcza związanych z kontrolą państwa, strategicznymi powództwami i kampaniami oszczerstw prowadzonymi przez niektóre państwa członkowskie; wzywa Komisję do poprawienia rozdziałów dotyczących mediów poprzez przedstawienie oceny efektywności i skuteczności krajowych ram ochrony wolności i pluralizmu mediów oraz przejrzystości struktury własności mediów, a także do przyjęcia unijnych przepisów przeciwko stosowaniu SLAPP określających normy minimalne; wzywa także Komisję do przedstawienia ambitnych ram

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

prawnych dla przeciwdziałania rosnącemu upolitycznieniu mediów w niektórych państwach członkowskich w przygotowywanym akcie o wolności mediów; podkreśla, że sprawozdanie powinno zawierać szczegółową ocenę niezależności organów regulacyjnych ds. audiowizualnych usług medialnych, które zgodnie z prawem Unii muszą być niezależne od rządów poszczególnych państw; wzywa Komisję do zapewnienia dodatkowego i elastyczniejszego finansowania niezależnego dziennikarstwa śledczego w Unii;

25. podkreśla znaczenie niezależnych pod względem redakcyjnym mediów publicznych dla wysokiej jakości, bezstronnego i swobodnego relacjonowania spraw publicznych, zwłaszcza w czasie wyborów; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia stabilnego, otwartego, przejrzystego, trwałego i odpowiedniego finansowania mediów publicznych w perspektywie wieloletniej, aby zagwarantować ich jakość oraz niezależność od nacisków rządowych, politycznych, ekonomicznych i innego rodzaju nacisków; ubolewa, że w sprawozdaniu rocznym nie uwzględniono kwestii mediów publicznych; wzywa Komisję, by dokładnie przeanalizowała kwestię mediów publicznych w przyszłych sprawozdaniach;
26. zauważa, że fałszywe informacje i wynikająca z nich dezinformacja kierowana do obywateli UE stanowią zagrożenie dla demokracji w Unii, ponieważ szerzenie dezinformacji polaryzuje i osłabia demokrację; z zadowoleniem przyjmuje zawarty w rocznym sprawozdaniu Komisji opis presji politycznej i wpływu na media; wzywa Komisję, by dokładniej opisała systematyczne kampanie dezinformacyjne i ingerencję zagraniczną, które mają na celu zmniejszenie zaufania publicznego do instytucji państwowych i niezależnych mediów; przyznaje, że globalne platformy internetowe mogą mieć ogromny destrukcyjny wpływ na sektor mediów; podkreśla w związku z tym, że obecne przepisy nie zapewniają w pełni sprawiedliwego środowiska w ekosystemie cyfrowym, np. w zakresie walki z dezinformacją i odpowiedzialności algorytmicznej; uważa, że przyjęcie odpowiednich przepisów, w szczególności aktu o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych, było krokiem we właściwym kierunku, lecz konieczne są dalsze działania w zakresie europejskiego aktu o wolności mediów, aby stworzyć uczciwe warunki działania w związku z transformacją cyfrową sektora mediów i wzrostem liczby platform internetowych;
27. zwraca uwagę, że wolność mediów jest ściśle związana z wolnością artystyczną i akademicką; ubolewa nad faktem, że w niektórych państwach członkowskich wolność wypowiedzi, wolność sztuki i wolność zgromadzeń są poważnie ograniczane i zawężane; podkreśla, że brak zabezpieczenia autonomicznej struktury organizacyjnej instytucji zagraża niezależności systemów edukacji; wzywa Komisję do uwzględnienia wszystkich aspektów wolności wypowiedzi w sprawozdaniu na temat praworządności;

Demokracja oraz mechanizmy kontroli i równowagi

28. broni stanowiska, że zasada podziału władzy ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego funkcjonowania państwa, w tym niezależnego, bezstronnego i efektywnego funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości w całej Unii; wymaga też, aby instytucje nie wywierały jakiegokolwiek presji – zwłaszcza na poziomie politycznym i gospodarczym – na sędziów i prokuratorów;
29. podkreśla, że uczciwe i wolne wybory należą do absolutnego minimum standardów funkcjonowania demokracji i że każdy proces wyborczy w Unii powinien być wolny od niezgodnych z prawem wpływów i nieprawidłowości; podkreśla, że w przypadku stwierdzenia przez OBWE, że wybory nie odbyły się w sposób uczciwy i wolny, trzeba podjąć konkretne działania, w tym na podstawie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Komii-

- sję i państwa członkowskie do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w przypadku stwierdzenia ryzyka manipulacji wyborami w jednym z państw członkowskich, bez względu na to, czy źródłem tych ingerencji jest państwo, podmiot zagraniczny czy prywatny;
30. przypomina, że korzystanie z podstawowych wolności, w tym z prawa do publicznej krytyki, jest podstawowym elementem wolnego i demokratycznego społeczeństwa; wyraża zaniepokojenie w związku z kurczeniem się przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w różnych państwach członkowskich, przejawiającym się w stosowaniu SLAPP wobec mediów i dziennikarzy, obrońców praw człowieka, podmiotów i działaczy społeczeństwa obywatelskiego i przeciwników politycznych, a także w nadzorowaniu ich działań; z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do przedstawienia wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej walki z nadużywaniem drogi sądowej wobec dziennikarzy i obrońców praw; podkreśla także, że zakres stosowania tej dyrektywy musi być wystarczająco szeroki, by objąć wszystkie osoby występujące w obronie praw, w tym indywidualnych działaczy;
 31. podkreśla, że nielegalne wykorzystywanie Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego przez państwa członkowskie przeciwko dziennikarzom, prawnikom, politykom opozycji i innym osobom stanowi bezpośrednie zagrożenie dla demokracji, praworządności i praw człowieka; wzywa Komisję do oceny nadużywania narzędzi monitorowania i wpływu tych nadużyć na procesy demokratyczne w Unii, a także do oceny potencjalnych naruszeń wartości zapisanych w art. 2 TUE i Karty;
 32. uważa, że sytuacja w przestrzeni obywatelskiej w państwach członkowskich zasługuje na osobny rozdział w sprawozdaniu oraz na utworzenie „wskaźnika europejskiej przestrzeni obywatelskiej”, biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie społeczeństwa obywatelskiego dla utrzymania w pełni demokratycznego i integracyjnego społeczeństwa opartego na poszanowaniu praw człowieka oraz uwzględniając wyzwania, przed którymi stoi społeczeństwo obywatelskie w poszczególnych państwach członkowskich; obejmują one środki ustawodawcze i administracyjne, ograniczony dostęp do finansowania i kampanie oszczerstw;
 33. zaleca, aby Komisja przekształciła czwarty filar sprawozdania rocznego dotyczący „innych kwestii instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi” w filar dotyczący demokracji oraz mechanizmów kontroli i równowagi; zawierałby on ocenę takich elementów jak potencjalne zagrożenia dla procesów demokratycznych w Unii i państwach członkowskich, w tym manipulowanie wyborami;

Wpływ środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe

34. przypomina o istotnym wpływie środków związanych z pandemią COVID-19, w tym systemów nadzwyczajnych i dekretów z mocą ustawy, na demokrację, praworządność i prawa podstawowe w Unii, w szczególności w obszarach sprawiedliwości, wolności mediów i walki z korupcją;
35. z żalem odnotowuje charakter i nadmierne wykorzystywanie środków nadzwyczajnych w czasie pandemii COVID-19, któremu towarzyszył brak kontroli ex post takich środków ze strony niektórych parlamentów narodowych, a nawet zamknięcie parlamentów w wielu państwach członkowskich, co zwiększyło uprawnienia rządów i doprowadziło do braku rozliczalności i przejrzystości władzy wykonawczej;
36. przypomina, że pandemia COVID-19 miała negatywny wpływ zarówno na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, jak i na skuteczność sądów krajowych, w tym doprowadziła do częściowego

zamknięcie sądów krajowych; podkreśla, że nadzwyczajna sytuacja narzucona przez pandemię pokazała, że istnieje pilna potrzeba modernizacji postępowań sądowych i wprowadzenia elementów cyfrowych w celu zwiększenia skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości i ułatwienia dostępu do pomocy prawnej i informacji prawnych;

37. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sprawozdanie zawiera część poświęconą praworządności podczas pandemii COVID-19; podkreśla, że monitorowanie stosowania i proporcjonalności tych środków należy kontynuować – bez żadnych wyjątków – do czasu zniesienia wszystkich środków; w tym kontekście zwraca uwagę na ryzyko niewłaściwego wykorzystania środków z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; przypomina, że fundusze będą mogły zostać rozdysponowane dopiero po pełnym rozwiązaniu tych problemów; zachęca Komisję, aby w perspektywie długoterminowej dokonała oceny, czy środki wprowadzone przez państwa członkowskie były rzeczywiście ograniczone w czasie, konieczne i proporcjonalne oraz zgodne z mechanizmami kontroli i równowagi. zwraca się do Komisji o przedstawienie zaleceń, aby pomóc państwom członkowskim w łagodzeniu negatywnego wpływu pandemii na wymiar sprawiedliwości, walkę z korupcją i wolność mediów;

Prawa podstawowe i równość

38. podkreśla swoje zaniepokojenie faktem, że kobiety oraz osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, w tym osoby z niepełnosprawnościami, dzieci, mniejszości religijne – zwłaszcza w czasie narastania w Europie antysemityzmu, antycyganizmu i nienawiści antymuzułmańskiej – Romowie, osoby pochodzące z Afryki czy Azji, a także inne osoby należące do mniejszości etnicznych i językowych, migranci, osoby ubiegające się o azyl, uchodźcy, osoby LGBTIQ+ i osoby starsze, a szczególnie osoby mieszkające na zmarginalizowanych osiedlach, nadal odczuwają brak pełnego poszanowania swoich praw w całej Unii; podkreśla oczywisty związek między pogarszającymi się standardami praworządności a naruszeniami praw podstawowych i praw mniejszości, takimi jak stosowanie nadmiernej siły przez organy ścigania podczas protestów i na granicach Unii; przypomina, że w niektórych okolicznościach państwa członkowskie celowo uciekają się do środków, które są wątpliwe z perspektywy praworządności, takich jak przepisy przyjmowane w ramach przyspieszonej procedury bez konsultacji publicznych, a nawet – w wyjątkowych przypadkach – zmiany w konstytucji, aby uzasadnić politykę dyskryminacyjną, która w przeciwnym razie nie mogłaby być przedmiotem prawodawstwa, np. przepisy dotyczące konkretnie osób LGBTIQ lub wprowadzenie niemal całkowitego zakazu aborcji; przypomina, że państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność wobec osób znajdujących się w trudnej sytuacji, a także powinny zapewnić im bezpieczeństwo i ochronę przed dyskryminacją; zdecydowanie ponawia swój apel do Komisji o włączenie do zakresu przyszłych sprawozdań dogłębnej oceny uporczywego łamania praw podstawowych w całej Unii, w tym naruszenia zasady równości i praw osób należących do mniejszości; wzywa instytucje Unii do zapoznania się z rocznymi sprawozdaniami na temat praworządności w świetle sprawozdań dotyczących praw podstawowych, które publikuje Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
39. ubolewa, że niektóre państwa członkowskie nie w pełni i nie całkiem prawidłowo włączyły do prawa krajowego decyzję ramową Rady w sprawie rasizmu i ksenofobii³¹ oraz że nie wszystkie państwa członkowskie w pełni wdrożyły już przepisy dyrektywy w sprawie równości

³¹ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WsISW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych. Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

rasowej³²; zaleca zwrócenie większej uwagi na dyskursy polityczne i medialne podsycające nienawiść wobec mniejszości oraz na bezpośredni wpływ, jaki mają one na przyjmowanie dyskryminujących praw lub praktyk ograniczających praworządność dla wszystkich, w tym w dziedzinie polityki antyterrorystycznej i polityki bezpieczeństwa, w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2020 r. w sprawie protestów antyrasistowskich po śmierci George'a Floyda³³;

40. wyraża szczególne zaniepokojenie pogorszeniem się sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw kobiet w niektórych państwach członkowskich, w tym nałożeniem wysoce restrykcyjnych przepisów dotyczących aborcji, a także ciągłymi i systematycznymi atakami na prawa podstawowe osób LGBTIQ, którym towarzyszy pogorszenie się praworządności w kilku państwach członkowskich; wyraża ubolewanie, że zmiany te nie są konsekwentnie uwzględniane w sprawozdaniach Komisji na temat praworządności; wzywa Komisję, by systematycznie poruszała te kwestie we wszystkich odnośnych sprawozdaniach krajowych i w sprawozdaniu podsumowującym;
41. z zadowoleniem przyjmuje postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję przeciwko Węgrom i Polsce w ramach cyklu dotyczącego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z lipca 2021 r., dotyczące poszanowania praw człowieka osób LGBTIQ i naruszeń prawa Unii; zauważa, że po raz pierwszy Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony praw osób LGBTIQ;
42. z niepokojem odnotowuje liczne doniesienia o znaczących i systematycznych naruszeniach praw podstawowych migrantów i osób ubiegających się o azyl w całej Unii, a w szczególności na granicach zewnętrznych; ubolewa nad tym, że kilka państw członkowskich przyjęło przepisy krajowe, które poważnie ograniczają prawa osób ubiegających się o azyl, a w niektórych przypadkach stanowią nawet zagrożenie dla zasady non-refoulement i prawa do skutecznego środka odwoławczego; wyraża niezadowolenie, że pomimo apeli Parlamentu Komisja nie zakończyła oceny zgodności licznych krajowych środków legislacyjnych w dziedzinie azylu i migracji z prawem Unii; przypomina, że poszanowanie praw podstawowych, takich jak prawa do azylu i do skutecznego środka odwoławczego, jest integralnym elementem właściwie funkcjonującej praworządności;

Źródła

43. wzywa Komisję do dalszego umocnienia regularnego, pluralistycznego i zorganizowanego dialogu z rządami i parlamentami narodowymi, organizacjami pozarządowymi, krajowymi instytucjami praw człowieka, rzecznikami praw obywatelskich i organami ds. równości, stowarzyszeniami zawodowymi oraz innymi zainteresowanymi stronami; apeluje także do Komisji o większą przejrzystość w odniesieniu do kryteriów, które stosuje przy wyborze informacji od tych podmiotów przy sporządzaniu sprawozdań rocznych; uważa, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być ściśle zaangażowane we wszystkie etapy cyklu przeglądu w ramach przejrzystej procedury opartej na jasnych kryteriach; podkreśla, że uporządkowane tematycznie konsultacje usprawniłyby proces i zwiększyłyby ilość

³² Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22).

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie protestów antyrasistowskich po śmierci George'a Floyda (Dz.U. C 362 z 8.9.2021, s. 63).

- wartościowych informacji zwrotnych; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że kwestionariusz konsultacyjny obecnie umożliwia zainteresowanym stronom zgłaszanie aspektów wykraczających poza zakres przewidziany przez Komisję, i wzywa Komisję, by w razie potrzeby dostosowała strukturę sprawozdań krajowych; wzywa Komisję do dokonania przeglądu i ulepszenia narzędzi internetowych służących do wyrażania opinii przez zainteresowane strony oraz do elastyczności w odniesieniu do limitów dostępnego miejsca;
44. uważa, że terminy konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim były w przeszłości zbyt krótkie lub nietrafione; powinny one być odpowiednio dostosowane i elastyczne, aby umożliwić pełny i kompleksowy wkład; zwraca uwagę, że utrudniło to zainteresowanym stronom przygotowanie i zaplanowanie wkładu i działań uświadamiających, ze względu na ograniczone możliwości i zasoby finansowe, zwłaszcza jeżeli konsultacje odbywały się w okresie wakacyjnym; zachęca Komisję do wprowadzenia możliwości całorocznych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim zamiast skupiania się głównie na ograniczonych czasowo zaproszeniach do zgłaszania opinii; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dopuszcza wielojęzyczne składanie wniosków we wszystkich językach urzędowych Unii; wzywa Komisję do określenia i opublikowania z wyprzedzeniem harmonogramu następnego sprawozdania, zawierającego daty poszczególnych etapów procedury, wraz z kalendarzem wizyt krajowych oraz datą publikacji sprawozdania; zauważa, że konsultacje można dodatkowo wspomóc; zachęca Komisję do współpracy z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w kwestii wniesionego przez nie wkładu;
45. zachęca Komisję do zapewnienia odpowiednich działań następczych w ramach sprawozdania rocznego w odniesieniu do petycji i innych form, w jakich obywatele zgłaszali obawy i opisywali przypadki dotyczące uchybień w zakresie praworządności; uważa, że w celu umocnienia kultury praworządności i zaangażowania instytucji UE we współpracę z obywatelami należy utworzyć fora i struktury partycypacyjne w celu określenia tendencji i zapewnienia większej widoczności zagrożeń dla wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz nieprawidłowości i naruszeń w tym zakresie w całej Unii;
46. przypomina, że Komisja powinna w dalszym ciągu systematycznie uwzględniać odpowiednie informacje z właściwych źródeł i uznanych instytucji; przypomina, że należy uwzględnić ustalenia właściwych organów międzynarodowych, takich jak organy działające pod auspicjami ONZ, OBWE i Rady Europy; wzywa Komisję do szerszego uwzględniania danych i wniosków z odpowiednich wskaźników, takich jak projekt dotyczący wskaźników dobrego rządzenia na świecie (WGI), wskaźnik praworządności organizacji World Justice Project i projekt „Varieties of Democracy” (V-DEM);
47. z zadowoleniem przyjmuje porozumienie Rady w sprawie zmiany mandatu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) jako krok naprzód; wzywa Komisję, aby skorzystała z okazji i zwróciła się do FRA o udzielenie porad metodycznych i przeprowadzenie badań porównawczych w celu uszczegółowienia kluczowych obszarów sprawozdania rocznego, mając na uwadze, że prawo do rzetelnego procesu sądowego, wolność wypowiedzi i inne prawa podstawowe są nierozdzielnie związane z praworządnością;
48. uważa, że współpraca z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi ma szczególne znaczenie dla rozwoju demokracji, praworządności i praw podstawowych w UE; wzywa Komisję do systematycznego analizowania danych dotyczących niewykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i opinii organów traktatowych ONZ dotyczących indywidualnych komunikatów;

Mechanizm na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych

49. ubolewa z powodu niechęci Komisji i Rady do udzielenia pozytywnej odpowiedzi na apel Parlamentu zawarty w jego rezolucji z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który powinien obejmować pełny zakres wartości zapisanych w art. 2 TUE; ponawia apel do Komisji i Rady o niezwłoczne rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego;
50. przypomina swoje stanowisko dotyczące zaangażowania panelu niezależnych ekspertów, którzy doradzaliby trzem instytucjom, w ścisłej współpracy z FRA; wobec niechęci Komisji i Rady zwraca się do Prezydium o zorganizowanie procedury udzielania zamówień publicznych, aby utworzyć w pierwszej kolejności taki zespół pod auspicjami Parlamentu, w myśl zobowiązania podjętego w rezolucji z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.; doradzałby on Parlamentowi w kwestii przestrzegania wartości zapisanych w art. 2 TUE w poszczególnych państwach członkowskich, a także dałby przykład funkcjonowania takiego zespołu w praktyce;
51. ponawia apel do Komisji o rozważenie bardziej kompleksowego i ambitniejszego przeglądu rozporządzenia w sprawie FRA³⁴; wzywa zatem Komisję do zbadania w długiej perspektywie pełnego potencjału FRA zgodnie z zasadami dotyczącymi statusu i funkcjonowania krajowych instytucji ochrony i propagowania praw człowieka (zasady paryskie), tak aby agencja ta stała się w pełni niezależnym organem przedstawiającym bezstronne i publicznie dostępne stanowiska na temat sytuacji w poszczególnych krajach w dziedzinie demokracji, praworządności i praw podstawowych; podkreśla, że taki rozwój powinien iść w parze ze wzrostem dostępnych zasobów;

Komplementarność z innymi instrumentami w zakresie praworządności

52. przypomina, że sprawozdanie roczne powinno być istotnym źródłem i dokumentem referencyjnym służącym do podjęcia decyzji o uruchomieniu jednego lub kilku odpowiednich narzędzi, takich jak art. 7 TUE, rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, inne instrumenty dostępne na mocy unijnych przepisów finansowych oraz obowiązujące przepisy sektorowe i finansowe, aby skuteczniej chronić budżet UE, ramy na rzecz praworządności lub postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w tym postępowania w trybie przyspieszonym, wnioski o zastosowanie środków tymczasowych przed wydaniem wyroku przez TSUE oraz działania podejmowane w razie niewykonania wyroków Trybunału; wzywa Komisję do jednoznacznego powiązania tych instrumentów ze zidentyfikowanymi lub możliwymi kwestiami związanymi z praworządnością zawartymi w sprawozdaniu; wzywa instytucje do niezwłocznego uruchomienia takich narzędzi i instrumentów, w tym mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności, w celu zapewnienia aktywnego wsparcia praworządności i rozwiązania problemu regresu demokracji w Unii, ponieważ sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2021 r. zawiera liczne i szczegółowe przykłady naruszeń praworządności, które wchodzą w zakres rozporządzenia w sprawie warunkowości; ponownie apeluje do Komisji o stworzenie bezpośredniego powiązania między rocznymi sprawozdaniami na temat praworządności, wraz z innymi źródłami praworządności, a mechanizmem warunkowości w zakresie praworządności;

³⁴ Raport śródkresowy z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 168/2007 ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (COM(2020)0225),

53. przypomina, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są podstawowym instrumentem ochrony i obrony prawa UE oraz wspólnych wartości zapisanych w art. 2 TUE; zauważa z zaniepokojeniem, że liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję gwałtownie spadła od 2004 r.; jest zaskoczony faktem, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie są wszczynane systematycznie, co najmniej gdy tylko dane naruszenie zostanie udokumentowane w sprawozdaniu rocznym; wyraża ubolewanie z powodu niechęci Komisji do aktywnego i systematycznego monitorowania wdrażania prawa Unii i wykorzystania wszystkich możliwości wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jako instrumentu najlepiej nadającego się do skutecznego i bezzwłocznego rozwiązywania problemów; zauważa, że niechęć ta spowodowała wystosowanie do państw członkowskich wezwań do wszczęcia postępowań międzypaństwowych zgodnie z art. 259 TFUE; wyraża zaniepokojenie, że bez systematycznego i terminowego stosowania maleje prewencyjny potencjał postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; apeluje, aby do sprawozdania włączyć przegląd – z podziałem na państwa członkowskie – wszystkich podjętych przez Komisję działań w zakresie egzekwowania prawa, w tym toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a także stanu przestrzegania środków tymczasowych i wyroków TSUE oraz ETPC, co przyczyni się do kompleksowego wdrożenia unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości;
54. przypomina o znaczeniu orzeczeń wydawanych w przedmiocie odesłania prejudycjalnego w zakresie praworządności, jest zdania, że odnośne orzecznictwo TSUE przyczyniło się do dalszego zdefiniowania praworządności i mogłoby pomóc Komisji w dalszym dopracowywaniu poziomów odniesienia, które służyłyby do oceny sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich;
55. wyraża zaniepokojenie przedłużającym się niewykonaniem przez niektóre państwa członkowskie, w tym Węgry i Polskę, wyroków TSUE i ETPC dotyczących ich sytuacji krajowej, co przyczynia się do osłabienia praworządności; podkreśla, że niewykonanie wyroków może prowadzić do sytuacji, w której naruszenia praw człowieka nie spotykają się z reakcją odwoławczą; podkreśla, że może to wywołać w społeczeństwie wrażenie, że wyroki można lekceważyć, co podważa niezawisłość sądownictwa i ogólne zaufanie do mocy sprawiedliwego postępowania sądowego; wzywa Komisję do dalszego informowania w sprawozdaniu o odpowiednich rozdziałach dotyczących sytuacji w zakresie wykonania wyroków w państwach członkowskich w przypadkach częściowego wykonania lub niewykonania; zachęca Komisję do podjęcia współpracy z władzami w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań umożliwiających pełne wykonanie wyroków oraz do corocznego przedstawiania informacji na ten temat; przypomina, że niewykonanie wyroku TSUE w sprawie Coman i Hamilton³⁵ spowodowało, że skarżący musieli odwołać się do ETPC;
56. przypomina o znaczeniu rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, w przypadku gdy naruszenia zasad praworządności mają negatywny wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii bądź poważnie im zagrażają; z zadowoleniem przyjmuje wyroki TSUE z 16 lutego 2022 r. i jego wnioski, że Unia ma kompetencje w zakresie praworządności w państwach członkowskich, że rozporządzenie dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności

³⁵ Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., *Relu Adrian Coman i in./Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

jest zgodne z prawem Unii; TSUE oddalił w nich także skargi wniesione przez Węgry i Polskę przeciwko rozporządzeniu w sprawie warunkowości w zakresie praworządności; ponownie wzywa Komisję do podjęcia natychmiastowych działań na mocy rozporządzenia, które obowiązuje od stycznia 2021 r.;

57. uważa, że sprawozdanie roczne jest najwłaściwszym miejscem, w którym można przewidzieć specjalną sekcję na odpowiednią analizę sytuacji na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności; odnotowuje, że 27 kwietnia 2022 r. Komisja wszczęła w końcu – w drodze pisemnego powiadomienia – formalne postępowanie przeciwko Węgrom na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności; wzywa Komisję do wszczęcia procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia także przynajmniej wobec Polski; przypomina, że stosowanie, cel i zakres rozporządzenia są jasno określone i nie wymagają dalszych wyjaśnień; potępia decyzję Komisji, by nadal sporządzać wytyczne, nawet po wydaniu przez TSUE orzeczenia potwierdzającego legalność i ważność rozporządzenia; wzywa Komisję do zapewnienia, w miarę możliwości w drodze wniosku ustawodawczego, aby stosowanie art. 6 rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności nie miało bezpośredniego lub pośredniego wpływu na obywateli, ponieważ osoby odpowiedzialne za naruszenia praworządności są przedstawicielami rządów lub szefami państw, oraz aby lokalne instytucje publiczne lub podmioty prywatne miały bezpośredni dostęp do funduszy pozostających w skonsolidowanym budżecie Unii; wzywa Komisję do bardziej rygorystycznego stosowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzenia finansowego w celu przeciwdziałania dyskryminacyjnemu wykorzystywaniu funduszy UE, w szczególności wszelkiego wykorzystywania o charakterze politycznym; apeluje także do Komisji, by wykorzystwała pełny potencjał tych instrumentów i rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności do ochrony demokracji, prawa państwa i praw podstawowych, tak aby zagwarantować, by fundusze unijne nie były wykorzystywane na inicjatywy, które naruszają wartości Unii zapisane w art. 2 TUE, przy jednoczesnym poszanowaniu interesów beneficjentów końcowych, którzy nie są podmiotami rządowymi;
58. wyraża zaniepokojenie ustaleniami zawartymi w sprawozdaniu Komisji dotyczącym praworządności z 2021 r., zgodnie z którymi w niektórych krajach wspierane przez państwo nękanie i zastraszanie organizacji LGBTIQ wpływa na zdolność tych organizacji do uzyskania dostępu do finansowania; wzywa Komisję, aby dokładniej oceniła tą kwestię i zapewniła, wykorzystując do tego niezbędne środki, aby w całej Unii w pełni przestrzegano zasady niedyskryminacji w dostępie do funduszy unijnych; uważa, że ustalenia te wzmacniają długoletnie stanowisko Parlamentu, zgodnie z którym zakres sprawozdania na temat praworządności trzeba rozszerzyć na wszystkie wartości określone w art. 2 TUE;
59. wyraża głębokie ubolewanie z powodu niezdolności Rady do poczynienia znaczących postępów w toku trwających procedur określonych w art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Radę do dopilnowania, aby przesłuchania dotyczące toczących się postępowań z art. 7 odbywały się co najmniej raz na prezydencję i dotyczyły także nowych wydarzeń wpływających na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; podkreśla, że nie ma potrzeby uzyskania jednomyślności w Radzie, aby mogła ona wskazać wyraźne ryzyko wystąpienia poważnego naruszenia unijnych wartości określonych w art. 7 ust. 1 TUE, skierować do zainteresowanych państw członkowskich konkretne zalecenia lub określić terminy wykonania tych zaleceń; przypomina swoje apele do Rady w tej sprawie i podkreśla, że jakiegokolwiek dalsze opóźnianie takich działań stanowiłoby naruszenie zasady praworządności przez samą Radę; domaga się poszanowania roli i kompetencji Parlamentu;

60. odnotowuje dyskusje dotyczące poszczególnych krajów, które odbyły się na forum Rady do Spraw Ogólnych na podstawie rocznych sprawozdań Komisji na temat praworządności w ramach corocznego dialogu Rady na temat praworządności; sugeruje, aby dyskusje te skupiały się – w kolejności alfabetycznej – na państwach członkowskich, w których kwestie związane z praworządnością są najpilniejsze; podkreśla, że większa przejrzystość wzmocniłaby dialog na temat praworządności w Unii; w związku z tym zachęca Radę do upublicznienia dyskusji dotyczących poszczególnych krajów, w tym szczegółowych wniosków;
 61. zdecydowanie potępia władze państw członkowskich, które odmawiają udziału w dorocznym dialogu Komisji na temat praworządności; uważa, że taka odmowa jest wystarczającym powodem, by Komisja przyspieszyła prace i dogłębniej zbadała stan praworządności w tych państwach; jest głęboko przekonany, że cykl praworządności może być skuteczny tylko wtedy, gdy instytucje europejskie i państwa członkowskie będą w równym stopniu przestrzegały zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, i stosowały tę zasadę;
 62. wzywa Komisję do aktywnego udziału w debatach publicznych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz do zwiększenia nakładów na podnoszenie świadomości na temat wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE i stosowanych narzędzi, w tym sprawozdania rocznego, zwłaszcza w krajach, w których istnieją poważne obawy; podkreśla znaczenie komunikacji strategicznej w celu przeciwdziałania narracji antydemokratycznej oraz zajęcia się tymi narracjami poprzez lepsze wyjaśnienie działań Unii; wzywa w związku z tym Komisję, aby zorganizowała kampanie informacyjne na temat wagi poszanowania praworządności; wzywa Komisję do uruchomienia specjalnego programu wspierającego innowacyjne inicjatywy na rzecz edukacji formalnej, w szczególności dla prawników praktyków, a także edukacji nieformalnej dotyczącej praworządności i instytucji demokratycznych, dla obywateli Unii w każdym wieku;
 63. zobowiązuje się do prowadzenia regularnych konsultacji z rządami i parlamentami państw członkowskich na temat ustaleń zawartych w sprawozdaniu rocznym; wzywa państwa członkowskie do zadbania o to, by w wymianie poglądów z Parlamentem na temat praworządności uczestniczyli przedstawiciele jak najwyższego szczebla; wyraża głębokie ubolewanie, że w lutym 2022 r. polski Sejm odmówił spotkania z misją międzykomisyjną Parlamentu Europejskiego, a także ubolewa nad brakiem odpowiedzi na oficjalne zaproszenie, co bezpośrednio narusza art. 9 Protokołu (nr 1) do Traktatów UE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;
 64. podkreśla, że wewnętrzne braki w zakresie praworządności mogą mieć negatywny wpływ na wiarygodność polityki zagranicznej Unii, zwłaszcza wobec krajów z jej bezpośredniego sąsiedztwa oraz krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów do członkostwa w Unii;
 65. podkreśla, że mechanizmy kontroli i równowagi na szczeblu Unii także trzeba poddać niezależnej ocenie; zobowiązuje się w tym celu zwrócić się do Komisji Weneckiej o badanie na temat przestrzegania najważniejszych zasad demokracji w sprawowaniu rządów w Unii, w szczególności podziału władzy, odpowiedzialności oraz mechanizmów kontroli i równowagi;
- ◦
66. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Radzie Europy oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 9 czerwca 2022 r.
w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia
polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)
(2022/2703(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 1, art. 2, art. 7 ust. 1 i art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹ (rozporządzenie w sprawie RRF),
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r., złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w sprawie praworządności w Polsce: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835),
- uwzględniając swoją rezolucję z 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce²,
- uwzględniając zalecenie Komisji z 23 maja 2022 r. dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (COM(2022)0622) (zwane dalej „zaleceniami dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2022”),
- uwzględniając swoją rezolucję z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności³,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając swoją rezolucję z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁵,

¹ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

² Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

³ Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317.

⁴ Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

⁵ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.

- uwzględniając swoją rezolucję z 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce⁶,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE⁷,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE⁸,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier⁹,
 - uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC),
 - uwzględniając wniosek Komisji dotyczący decyzji wykonawczej Rady z 1 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (COM(2022)0268),
 - uwzględniając oświadczenie Rady i Komisji z 7 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF),
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 i 4 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co jest również odzwierciedlone w Karcie praw podstawowych UE i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka; mając na uwadze, że te wartości, wspólne państwom członkowskim i dobrowolnie przez nie przyjęte, stanowią podstawę praw mieszkańców Unii;
- B. mając na uwadze, że każde wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego, lecz wywiera wpływ również na pozostałe państwa członkowskie i na ich wzajemne zaufanie, a także na charakter samej Unii i funkcjonowanie jej instytucji oraz na prawa podstawowe obywateli przysługujące im na mocy prawa Unii;
- C. mając na uwadze, że zmiany zainicjowane przez polski rząd, zwłaszcza w systemie wymiaru sprawiedliwości, doprowadziły do poważnego osłabienia demokracji i praworządności;
- D. mając na uwadze, że według doniesień decyzja podjęta 1 czerwca 2022 r. przez kolegium komisarzy w sprawie wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski nie była jednomyślna;
- E. mając na uwadze, że na sesji plenarnej w październiku 2021 r. przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen przedstawiła trzy kryteria zatwierdzenia polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności: likwidacja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; reforma postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów; oraz przywrócenie sędziów zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną;

⁶ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 151.

⁷ Dz.U. C 184 z 5.5.2022, s. 154.

⁸ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0074.

⁹ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0204.

- F. mając na uwadze, że Parlament wielokrotnie wzywał Komisję i Radę do wstrzymania się z zatwierdzeniem projektu planu odbudowy i zwiększania odporności Polski do czasu pełnego i należytego wykonania przez polski rząd wyroków TSUE i sądów międzynarodowych, a także do dopilnowania, by ocena planu gwarantowała zgodność z odpowiednimi zaleceniami dla poszczególnych krajów, w szczególności w zakresie ochrony niezależności sądów;
- G. mając na uwadze, że w Polsce nadal trwają reformy wymiaru sprawiedliwości, a ostatnio poddane pod głosowanie projekty ustaw i propozycje będące przedmiotem dyskusji nie rozwiąły skutecznie wszystkich obaw dotyczących niezależności organów sądowych i procedur dyscyplinarnych; mając na uwadze, że Senat RP próbuje zmienić te projekty w celu dostosowania ich do zasady niezależności sądownictwa; mając na uwadze, że wobec kilku sędziów nadal toczą się postępowania dyscyplinarne i/lub nie zostali oni przywrócenii do pracy;
- H. mając na uwadze, że władze polskie podjęły ostatnio szereg działań bezpośrednio sprzecznych z trzema warunkami postawionymi przez przewodniczącą Komisji, m.in. w lutym 2022 r. zawieszono jedną z sędziów za zastosowanie prawa europejskiego i wyroków sądów europejskich; mając na uwadze, że prezydent Polski powołał ponad 200 nowych, wadliwie nominowanych (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (neo-KRS)) tzw. neo-sędziów, w tym 4 do Sądu Najwyższego; mając ponadto na uwadze, że 10 marca 2022 r. na wniosek ministra sprawiedliwości upolityczniony i w pełni podporządkowany „Trybunał Konstytucyjny” (z udziałem tzw. sędziów dublerów) podważył ważność art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka w Polsce, kwestionując zdolność ETPC i polskich sądów do zbadania prawidłowości powołania sędziów i niezależności neo-KRS;
- I. mając na uwadze, że w rozporządzeniu w sprawie RFF jasno zdefiniowano niezbędne warunki przygotowania, zatwierdzenia i wdrożenia planów krajowych; w szczególności w art. 19 i załączniku V określono 11 kryteriów, które Komisja ma uwzględnić podczas oceny, a jednym z tych kryteriów jest to, czy ustalenia zaproponowane przez dane państwo członkowskie mają przyczynić się do zapobiegania korupcji, nadużyciom finansowym i konfliktom interesów, a także ich wykrywania i eliminowania podczas korzystania ze środków finansowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF); mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie RRF wymaga, aby organy odpowiedzialne za kontrolę i nadzór posiadały uprawnienia prawne i zdolności administracyjne do niezależnego wykonywania swoich zadań, a także mając na uwadze, że w samym projekcie decyzji wykonawczej Rady podkreślono, iż skuteczna ochrona sądowa jest warunkiem wstępnym funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej;
- J. mając na uwadze, że w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2022 Komisja stwierdziła, że niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości są niezbędne w tym zakresie oraz że w Polsce sytuacja w zakresie praworządności uległa pogorszeniu, a niezależność sądów budzi w dalszym ciągu poważne obawy, co odnotowano również w kilku orzeczeniach TSUE i ETPC;
- K. mając na uwadze, że w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2022 Komisja zaleciła Polsce, aby w latach 2022 i 2023 podjęła działania mające na celu m.in. poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów, a także zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki;
- L. mając na uwadze, że RRF ma ochronić gospodarki i obywateli UE przed najbardziej dotkliwymi skutkami pandemii COVID-19 i pozytywnie przyczynić się do odbudowy i zwiększania

odporności UE, a także przyspieszyć transformację ekologiczną i cyfrową, jeżeli zostanie skutecznie wdrożony, przy ścisłym poszanowaniu praworządności i zasad należytego zarządzania finansami UE;

- M. mając na uwadze, że według Komisji polski plan zawiera cele pośrednie związane z niezależnością sądownictwa, które mają poprawić klimat inwestycyjny i stworzyć warunki dla skutecznego wdrożenia planu odbudowy i zwiększania odporności; mając na uwadze, że nie można dokonać żadnych wypłat w ramach RRF, dopóki nie zostanie wykazana realizacja tych celów pośrednich;
- N. mając na uwadze, że zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF żaden plan przyjęty po 31 grudnia 2021 r. nie kwalifikuje się do płatności zaliczkowych;
1. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że 1 czerwca 2022 r. Komisja pozytywnie oceniła polski plan odbudowy i zwiększania odporności, przedstawiony przez Polskę 3 maja 2021 r., mając na uwadze istniejące i ciągle naruszenia przez Polskę wartości zapisanych w art. 2 TUE, w tym praworządności i niezależności sądownictwa; podkreśla, że istnienie takich naruszeń zostało należycie udokumentowane w wielu wyrokach sądów, w ocenach i stanowiskach instytucji UE, w tym w rezolucjach Parlamentu oraz w toczącej się procedurze na mocy art. 7 ust. 1 TUE, a także przez organizacje międzynarodowe; przypomina, że stosowanie się do wyroków TSUE i ETPC oraz przestrzeganie zasady nadrzędności prawa UE nie podlegają negocjacom i nie mogą być traktowane jako karta przetargowa;
 2. ubolewa, że w warunkach określonych w RRP nie przewidziano natychmiastowego przywrócenia na stanowiska wszystkich bezprawnie zawieszonych sędziów, oraz wzywa rząd Polski do znacznego przyspieszenia procesu przywracania sędziów na wcześniej zajmowane stanowiska, a Komisję do monitorowania i wspierania tego procesu; uważa, że kontrolę sądową decyzji o zawieszeniu można kontynuować w trakcie pełnienia urzędu przez sędziów; potępia praktyki stosowane obecnie wobec niektórych sędziów, takie jak przeniesienie do innego wydziału, urlopowanie po przywróceniu na stanowisko lub inne tego typu działania podejmowane z naruszeniem różnych wyroków sądów polskich i europejskich;
 3. stanowczo wzywa Radę, aby zatwierdziła polski plan krajowy w ramach RRF dopiero wówczas, kiedy Polska całkowicie spełni wymogi rozporządzenia w sprawie RRF, w szczególności jego art. 22, z myślą o ochronie interesów finansowych Unii przed konfliktem interesów i nadużyciami, a także kiedy zrealizuje wszystkie zalecenia europejskiego semestru w dziedzinie praworządności oraz wykona wszystkie odnośne wyroki TSUE i ETPC; przypomina, że współpraca oparta na wzajemnym uznawaniu i wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, Unią Europejską i ich organami nie może funkcjonować, jeżeli występują uchybienia w zakresie praworządności;
 4. przypomina, że warunkiem wstępnym uzyskania dostępu do funduszu jest przestrzeganie zasady praworządności i art. 2 TUE, że mechanizm warunkowości w zakresie praworządności ma pełne zastosowanie do RRF oraz że w ramach RRF nie powinny być finansowane żadne środki, które są sprzeczne z wartościami UE zapisanymi w art. 2 TUE; przypomina, że Komisja musi stale bardzo uważnie monitorować zagrożenia dla interesów finansowych UE związane z wdrażaniem RRF i wszelkie naruszenia lub potencjalne naruszenia zasad praworządności oraz niezwłocznie podejmować stosowne działania, jeżeli interesy finansowe UE mogłyby ponieść szkodę, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości w zakresie praworządności i rozporządzeniem w sprawie RRF;

5. podkreśla, że etapy i cele związane z ochroną interesów finansowych Unii, ustanowieniem odpowiedniego systemu kontroli, niezależnością sądownictwa oraz zapobieganiem nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji, ich wykrywaniem i zwalczaniem, stanowią warunki konieczne i muszą zostać zrealizowane przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność, a także przypomina, że do momentu realizacji tych etapów i celów nie można dokonać żadnej płatności w ramach RRF;
6. uważa, że nie można dokonywać żadnych płatności na rzecz Polski w ramach RRF do czasu pełnego wykonania wszystkich odnośnych wyroków TSUE i ETPC; podkreśla, że Komisja i Rada ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Parlamentem za swoje działania;
7. zwraca uwagę na decyzję Komisji o uznaniu zamknięcia nielegalnej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i przekazania funkcji dyscyplinarnych innej izbie Sądu Najwyższego za jedne z kluczowych warunków uwolnienia środków w ramach RRF; wzywa Komisję, aby przed uwolnieniem jakichkolwiek funduszy zastosowała solidny mechanizm weryfikacji oraz by wprowadziła okres próbny w celu zagwarantowania, że nowa izba spełnia kryteria niezależnego i bezstronnego sądu powołanego na mocy prawa zgodnie z wymogami art. 19 TUE; podkreśla, że należy ściśle przestrzegać harmonogramu przewidzianego w RRF;
8. przypomina, że postanowienie TSUE jest wiążące dla Polski i Polska musi nadal płacić karę w wysokości 1 mln EUR dziennie, dopóki nie podejmie działań w związku z wyrokami dotyczącymi Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; w związku z tym wzywa Komisję, aby zbadała reformę systemu dyscyplinarnego w celu zapewnienia jego ścisłej zgodności z wyrokami TSUE;
9. ubolewa, że problemy dotyczące nielegalnego „Trybunału Konstytucyjnego” i nielegalnej „Krajowej Rady Sądownictwa” (KRS), podważające bezstronność i niezależność KRS, nie zostały uwzględnione w celach pośrednich; wzywa Komisję, by niezwłocznie wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w tej sprawie;
10. ubolewa, że nie przekazuje się informacji, zwłaszcza Parlamentowi, na temat negocjacji między Komisją a władzami polskimi; oczekuje, że Komisja będzie szybko i regularnie informować Parlament o wszelkich istotnych wydarzeniach;
11. przypomina ponadto, że przestrzeganie zasady praworządności i należyte zarządzanie środkami z funduszy UE mają podlegać ciągłej ocenie w całym cyklu życia RRF oraz że zadowalająca realizacja najważniejszych etapów i celów oraz związanych z nimi płatności zakłada, że nie doszło do uchylenia środków związanych z najważniejszymi etapami i celami, które zostały już w zadowalającym stopniu zrealizowane; podkreśla, że Komisja musi powstrzymać się od wypłacania środków finansowych oraz, w stosownych przypadkach, odzyskać środki, jeżeli warunki te przestały być spełniane;
12. przypomina, że Komisja jako strażniczka traktatów powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia, aby zapewnić zgodność z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE oraz nadrzędność prawa UE;
13. przypomina, że celem RRF jest wsparcie odbudowy i zwiększenie odporności UE i jej państw członkowskich, w tym Polski; ubolewa, że z powodu działań polskiego rządu finansowanie z RRF nie dotarło jeszcze do mieszkańców i regionów Polski;
14. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

**Zalecenie Parlamentu Europejskiego
z dnia 15 czerwca 2023 r.
dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie
zarzutów naruszenia prawa Unii
i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu
w odniesieniu do oprogramowania Pegasus
i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego
(2023/2500(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, 4, 6 i 21,
- uwzględniając art. 16, 223, 225 i 226 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), w szczególności jej art. 7, 8, 11, 17, 21, 41, 42 i 47,
- uwzględniając dyrektywę 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)¹ („dyrektywa o e-prywatności”),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającą decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW³,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotyczącą ataków na systemy informatyczne i zastępującą decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW⁴ („dyrektywa w sprawie cyberprzestępczości”),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy

¹ Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

² Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

³ Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89.

⁴ Dz.U. L 218 z 14.8.2013, s. 8.

- technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania⁵ („rozporządzenie w sprawie podwójnego zastosowania”),
- uwzględniając decyzję Rady (WPZiB) 2019/797 z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie środków ograniczających w celu zwalczania cyberataków zagrażających Unii lub jej państwom członkowskim⁶, zmienioną decyzją Rady (WPZiB) 2021/796 z dnia 17 maja 2021 r.⁷,
 - uwzględniając Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich⁸,
 - uwzględniając decyzję 95/167/WE, Euratom, EWWiS Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 6 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych przepisów regulujących egzekwowanie przez Parlament Europejski jego prawa do prowadzenia dochodzeń⁹,
 - uwzględniając decyzję Parlamentu Europejskiego (UE) 2022/480 z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie powołania komisji śledczej w celu zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji oraz określenia przedmiotu dochodzenia, a także zakresu odpowiedzialności, składu liczbowego i czasu trwania mandatu komisji¹⁰,
 - uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającą dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE¹¹ („dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”),
 - uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2022 r. ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym („europejski akt o wolności mediów”) i zmieniającego dyrektywę 2010/13/UE (COM(2022)0457),
 - uwzględniając art. 12 Powszechnej deklaracji praw człowieka,
 - uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-37/20¹² dotyczącej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy stwierdzający nieważność przepisu przewidującego, że informacje o rzeczywistych beneficjentach podmiotów o charakterze korporacyjnym utworzonych na terytorium państw członkowskich mają być we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie,
 - uwzględniając art. 17 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych,
 - uwzględniając Kartę Narodów Zjednoczonych oraz Wytoczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka¹³,
 - uwzględniając oświadczenie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka Michelle Bachelet z 19 lipca 2022 r. w sprawie stosowania oprogramowania szpiegowskiego do inwigilacji dziennikarzy i obrońców praw człowieka,

⁵ Dz.U. L 206 z 11.6.2021, s. 1.

⁶ Dz.U. L 129 I z 17.5.2019, s. 13.

⁷ Dz.U. L 174 I z 18.5.2021, s. 1.

⁸ Dz.U. L 278 z 8.10.1976, s. 5.

⁹ Dz.U. L 113 z 19.5.1995, s. 1.

¹⁰ Dz.U. L 98 z 25.3.2022, s. 72.

¹¹ Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

¹² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 listopada 2022 r., C-37/20, WM i Sovim SA/Luxembourg Business Registers, ECLI:EU:C:2022:912.

¹³ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

- uwzględniając komentarz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunji Mijatovic z 27 stycznia 2023 r. pt. „Wysoce inwazyjne oprogramowanie szpiegowskie zagraża istocie praw człowieka”¹⁴,
- uwzględniając uwagi wstępne na temat nowoczesnego oprogramowania szpiegowskiego Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) z 15 lutego 2022 r.¹⁵,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w szczególności jej art. 8, 10, 13, 14 i 17, oraz protokoły do tej konwencji,
- uwzględniając ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w 2021 r. Europolu zatytułowaną „A Corrupting Influence: The infiltration and undermining of Europe’s economy and society by organised crime” [„Demoralizujący wpływ: infiltracja i działanie przestępczości zorganizowanej na szkodę europejskiej gospodarki oraz społeczeństwa”],
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z 2017 r. zatytułowane „Nadzór prowadzony przez służby wywiadowcze: gwarancje praw podstawowych i środki zaradcze w UE”, a także jego aktualizację przedstawioną 28 lutego 2023 r. komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (PEGA),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie realizowanych przez NSA amerykańskich programów nadzoru, organów nadzoru w różnych państwach członkowskich oraz ich wpływu na prawa podstawowe obywateli UE oraz na współpracę transatlantycką w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁶, a w szczególności zawarte w niej zalecenia dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa informatycznego w instytucjach, organach i agencjach UE,
- uwzględniając opinię EIOD nr 24/2022 z dnia 11 listopada 2022 r. w sprawie europejskiego aktu o wolności mediów,
- uwzględniając glosariusz opracowany przez Agencję Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA) dotyczący złośliwego oprogramowania i oprogramowania szpiegowskiego,
- uwzględniając decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sposobu, w jaki Komisja Europejska oceniła wpływ na prawa człowieka przed udzieleniem wsparcia krajom afrykańskim w rozwijaniu zdolności w zakresie nadzoru (sprawa 1904/2021/MHZ),
- uwzględniając oświadczenie specjalnej sprawozdawczynie ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi Irene Kahn oraz specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. mniejszości Fernanda de Varennesa z 2 lutego 2023 r., w którym domagają się oni przeprowadzenia dochodzenia w sprawie domniemanego użycia programu szpiegowskiego przeciwko katalońskim przywódcom¹⁷,
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) w sprawie demokratycznego nadzoru nad służbami bezpieczeństwa¹⁸ oraz jej opinię zatytułowaną „Polska – opinia w sprawie ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw”¹⁹,

¹⁴ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/highly-intrusive-spyware-threatens-the-essence-of-human-rights>

¹⁵ https://edps.europa.eu/system/files/2022-02/22-02-15_edps_preliminary_remarks_on_modern_spyware_en_0.pdf

¹⁶ Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 104.

¹⁷ <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/spain-un-experts-demand-investigation-alleged-spying-programme-targeting>

¹⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e)

¹⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)012-e)

- uwzględniając sprawozdanie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (A90189/2023),
 - uwzględniając art. 208 ust. 12 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że dzięki staraniom CitizenLab i Amnesty Tech oraz licznych dziennikarzy śledczych ujawniono, że organy rządowe w kilku krajach, zarówno państwach członkowskich, jak i krajach spoza UE, wykorzystywały oprogramowanie Pegasus i równoważne oprogramowanie szpiegowskie przeciwko dziennikarzom, politykom, funkcjonariuszom organów ścigania, dyplomatom, prawnikom, przedsiębiorcom, podmiotom społeczeństwa obywatelskiego i innym podmiotom w celach politycznych, a nawet przestępczych; mając na uwadze, że takie praktyki są niezwykle niepokojące i wskazują na ryzyko nadużywania technologii nadzoru do naruszania podstawowych praw człowieka, demokracji i procesów wyborczych;
- B. mając na uwadze, że ilekroć w sprawozdaniu pojawia się termin „oprogramowanie szpiegowskie”, oznacza on „oprogramowanie Pegasus i równoważne oprogramowanie szpiegowskie służące inwigilacji” zgodnie z definicją zawartą w decyzji Parlamentu o utworzeniu komisji śledczej PEGA;
- C. mając na uwadze, że zaobserwowano, iż podmioty państwowe celowo używały oprogramowania szpiegowskiego w niewłaściwy sposób, wykorzystując oprogramowanie szpiegowskie, które może ukrywać się jako legalny program, plik lub treści („koń trojański”), np. jako fałszywe komunikaty instytucji publicznych; mając na uwadze, że w niektórych przypadkach organy publiczne wykorzystywały operatorów telefonii komórkowej do przekazywania złośliwych treści na urządzenia inwigilowanych osób; mając na uwadze, że oprogramowanie szpiegowskie można stosować poprzez wykorzystywanie luk zero-day bez interakcji celu z zainfekowanymi treściami i może ono usuwać wszystkie ślady swojej obecności po odinstalowaniu, a także anonimizować powiązanie między operatorami zdalnymi a serwerem;
- D. mając na uwadze, że w początkowym okresie istnienia łączności komórkowej przechwytywano rozmowy w celu ich podsłuchiwania, a później – wiadomości tekstowe w zwykłym formacie;
- E. mając na uwadze, że pojawienie się szyfrowanych aplikacji do łączności komórkowej doprowadziło do powstania branży oprogramowania szpiegowskiego wykorzystującej luki w systemach operacyjnych smartfonów w celu instalowania oprogramowania służącego do importowania oprogramowania szpiegowskiego do telefonu, w tym poprzez infekcje typu „zero kliknięć”, bez wiedzy użytkownika lub jakiegokolwiek działania z jego strony, umożliwiające ekstrakcję danych przed ich zaszyfrowaniem; mając na uwadze, że takie oprogramowanie szpiegowskie typu „zero kliknięć” ze względu na swoją konstrukcję bardzo utrudnia skuteczną i merytoryczną kontrolę jego stosowania;
- F. mając na uwadze, że wiedza na temat luk w systemach oprogramowania jest przedmiotem handlu bezpośrednio między stronami lub za pomocą pośredników; mając na uwadze, że handel ten obejmuje podmioty niepaństwowe i organizacje przestępcze;
- G. mając na uwadze, że nabywanie luk zero-day, handel nimi i ich akumulacja zasadniczo osłabiają integralność i bezpieczeństwo komunikacji oraz cyberbezpieczeństwo obywateli Unii;
- H. mając na uwadze, że inwigilacja za pomocą oprogramowania szpiegowskiego powinna pozostać wyjątkiem i zawsze wymagać uprzedniego uzyskania wiążącej i prawomocnej zgody bezstronnego i niezależnego organu sądowego, który musi upewnić się, że środek ten jest konieczny i proporcjonalny oraz ściśle ograniczony do przypadków mających wpływ na

bezpieczeństwo narodowe lub związanych z terroryzmem i poważną przestępczością; mając na uwadze, że w środowisku pozbawionym skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi techniki nadzoru bywają nadużywane;

- I. mając na uwadze, że wszelkie przypadki inwigilacji z wykorzystaniem oprogramowania szpiegowskiego muszą podlegać kontroli *ex post* ze strony niezależnego organu nadzoru, który musi dopilnować, aby wszelka dozwolona inwigilacja była prowadzona z poszanowaniem praw podstawowych i zgodnie z warunkami określonymi przez TSUE, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) i Komisję Wenecką; mając na uwadze, że taki organ nadzoru *ex post* powinien nakazać natychmiastowe zaprzestanie nadzoru, jeżeli zostanie on uznany za niezgodny z wyżej wymienionymi prawami i warunkami;
- J. mając na uwadze, że prowadzona za pomocą oprogramowania szpiegowskiego inwigilacja niespełniająca wymogów określonych w prawie Unii oraz w orzecznictwie TSUE i ETPC jest sprzeczna z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE oraz prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie, w szczególności w jej art. 7, 8, 11, 17, 21 i 47, w których uznaje się określone w niej szczególne prawa, wolności i zasady, takie jak poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, ochrona danych osobowych, wolność wypowiedzi i informacji, prawo własności, prawo do niedyskryminacji, a także prawo do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego oraz domniemania niewinności;
- K. mając na uwadze, że prawa inwigilowanych osób są określone w Karcie i konwencjach międzynarodowych, zwłaszcza prawo do prywatności i prawo do rzetelnego procesu sądowego, a także w przepisach Unii dotyczących praw osób podejrzanych i oskarżonych; mając na uwadze, że prawa te znalazły potwierdzenie w orzecznictwie TSUE i ETPC;
- L. mając na uwadze, że nadzór ukierunkowany na kobiety może być szczególnie dotkliwy, ponieważ władze mogą wykorzystywać zwiększoną kontrolę społeczną nad kobietami oraz prywatne i intymne dane pozyskane za pomocą oprogramowania szpiegowskiego jako broń w kampaniach zniesławienia;
- M. mając na uwadze, że – jak jasno wynika z zeznań osób inwigilowanych – nawet jeśli środki odwoławcze i prawa obywatelskie istnieją na papierze, zwykle pozostają one tylko w sferze teorii w obliczu utrudnień ze strony organów państwowych, braku lub niewdrożenia prawa osób inwigilowanych do otrzymywania informacji oraz bariery administracyjnej polegającej na tym, że osoby muszą udowodnić, że były celem ataków; mając na uwadze, że nawet w systemach z szybkimi i otwartymi procedurami charakter oprogramowania szpiegowskiego znacznie utrudnia udowodnienie autorstwa oraz charakteru i zakresu, w jakim dana osoba była celem ataku;
- N. mając na uwadze, że sądy nie akceptują dowodów kryminalistycznych niezależnych ekspertów, a jedynie dowody oparte na badaniu władz, organów bezpieczeństwa lub organów ścigania, które jednocześnie mają stać za atakiem; mając na uwadze, że stawia to ofiary w paradoksalnej sytuacji i pozbawia realnej możliwości udowodnienia zainfekowania oprogramowaniem szpiegowskim;
- O. mając na uwadze, że rząd polski osłabił i zlikwidował instytucjonalne i prawne zabezpieczenia, w tym odpowiednie procedury nadzoru i kontroli, w efekcie pozbawiając osoby inwigilowane jakichkolwiek znaczących środków odwoławczych; mając na uwadze, że oprogramowanie szpiegowskie Pegasus wykorzystywano nielegalnie do celów politycznych do szpiegowania dziennikarzy, polityków opozycji, prawników, prokuratorów i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego;

- P. mając na uwadze, że rząd węgierski osłabił i zlikwidował instytucjonalne i prawne zabezpieczenia, w tym odpowiednie procedury nadzoru i kontroli, w efekcie pozostawiając osoby inwigilowane bez jakichkolwiek istotnych środków odwoławczych; mając na uwadze, że oprogramowanie szpiegowskie Pegasus wykorzystywano nielegalnie do celów politycznych do szpiegowania dziennikarzy, polityków opozycji, prawników, prokuratorów i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego;
- Q. mając na uwadze, że oficjalnie potwierdzono, iż grecki poseł do Parlamentu Europejskiego i grecki dziennikarz byli podsłuchiwanymi przez greckie służby wywiadowcze (EYP) i namierzani za pomocą oprogramowania szpiegowskiego Predator; mając na uwadze, że były amerykańsko-grecki pracownik firmy Meta był jednocześnie podsłuchiwany przez EYP i namierzany za pomocą oprogramowania szpiegowskiego Predator, którego użycie jest nielegalne w świetle prawa greckiego; mając na uwadze, że według doniesień medialnych posłowie z partii opozycyjnych i rządowych w Grecji, działacze partyjni i dziennikarze rzekomo również byli celem ataków z użyciem oprogramowania szpiegowskiego Predator lub konwencjonalnych podsłuchów prowadzonych przez EYP lub obu tych metod; mając na uwadze, że rząd grecki zaprzecza, jakoby zakupił lub wykorzystywał oprogramowanie Predator, choć jest wysoce prawdopodobne, że program ten był wykorzystywany przez osoby bardzo blisko związane z biurem premiera lub w ich imieniu; mając na uwadze, że rząd grecki przyznał, iż udzielił firmie Intellexa pozwoleń na sprzedaż oprogramowania szpiegowskiego Predator represyjnym rządów takim jak Madagaskar czy Sudan; mając na uwadze, że w reakcji na skandal rząd wprowadził poprawki legislacyjne, które jeszcze bardziej ograniczają prawa zaatakowanych osób do uzyskania informacji po inwigilacji, oraz dalej utrudniają pracę niezależnych organów;
- R. mając na uwadze, że – jak wynika z ustaleń – w Hiszpanii istnieją dwie kategorie celów inwigilacji; mając na uwadze, że pierwsza z nich obejmuje premiera i ministra obrony, ministra spraw wewnętrznych i innych wysokich rangą urzędników; mając na uwadze, że druga kategoria jest częścią tego, co organizacja Citizen Lab określa mianem „CatalanGate”, i obejmuje 65 inwigilowanych osób, w tym polityków z regionalnego rządu Katalonii, członków prokatalońskiego ruchu niepodległościowego, posłów do Parlamentu Europejskiego, prawników, pracowników akademickich i podmioty społeczeństwa obywatelskiego; mając na uwadze, że w maju 2022 r. władze hiszpańskie przyznały się do inwigilowania za zgodą sądu 18 osób, choć do tej pory nie ujawniły nakazów ani żadnych innych informacji, i powołują się na bezpieczeństwo narodowe przy składaniu wyjaśnień dotyczących stosowania nadzoru oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji w Hiszpanii; mając na uwadze, że 47 innych osób również rzekomo było inwigilowanych, ale nie otrzymało żadnych informacji poza informacjami od Citizen Lab;
- S. mając na uwadze, że na Cyprze nie potwierdzono żadnych zarzutów dotyczących infekowania urzędów oprogramowaniem szpiegowskim; mając na uwadze, że Cypr jest ważnym europejskim ośrodkiem eksportowym branży inwigilacji oraz atrakcyjną lokalizacją dla przedsiębiorstw sprzedających technologie nadzoru;
- T. mając na uwadze, że istnieją poważne przesłanki świadczące o tym, że m.in. rządy Maroka i Rwandy inwigilowały za pomocą oprogramowania szpiegowskiego wysoko postawionych obywateli Unii, w tym prezydenta Francji, premiera, ministra obrony i ministra spraw wewnętrznych Hiszpanii, ówczesnego premiera Belgii, byłego przewodniczącego Komisji i byłego premiera Włoch, oraz Carine Kanimbę, córkę Paula Rusesabaginy;

- U. mając na uwadze, że można bez wątplenia założyć, iż wszystkie państwa członkowskie zakupiły lub stosowały co najmniej jedno oprogramowanie szpiegowskie; mając na uwadze, że choć większość rządów w Unii Europejskiej nie zdecydowało się na bezprawne stosowanie oprogramowania szpiegowskiego, to przy braku solidnych ram prawnych obejmujących zabezpieczenia i nadzór oraz w świetle wyzwań technicznych związanych z wykrywaniem i śledzeniem infekowania urządzeń ryzyko nadużyć jest bardzo prawdopodobne;
- V. mając na uwadze, że większość rządów i parlamentów państw członkowskich nie dostarczyła Parlamentowi Europejskiemu istotnych, wykraczających poza powszechną wiedzę, informacji na temat obowiązujących w ich krajach ram prawnych regulujących stosowanie oprogramowania szpiegowskiego, mimo iż są do tego zobowiązane na mocy art. 3 ust. 4 decyzji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 6 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych przepisów regulujących egzekwowanie przez Parlament Europejski jego prawa do prowadzenia dochodzeń; mając na uwadze, że trudno jest ocenić egzekwowanie przepisów Unii oraz zabezpieczenia, nadzór i środki dochodzenia roszczeń, a to uniemożliwia odpowiednią ochronę praw podstawowych obywateli;
- W. mając na uwadze, że art. 4 ust. 3 TUE stanowi, że „zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów”;
- X. mając na uwadze, że kilka kluczowych osób z branży oprogramowania szpiegowskiego uzyskało obywatelstwo maltańskie, co ułatwia im prowadzenie działalności w Unii oraz z Unii;
- Y. mając na uwadze, że wielu twórców i dostawców oprogramowania szpiegowskiego jest lub było zarejestrowanych w co najmniej jednym państwie członkowskim; mając na uwadze, że przykładami takich dostawców są: NSO Group, która jest obecna w Luksemburgu, na Cyprze, w Holandii i Bułgarii; spółka dominująca firmy Intellexa, Thalestris Limited, w Irlandii, Grecji, Szwajcarii i na Cyprze; DSIRF w Austrii; QuaDream na Cyprze; Amesys i Nexa Technologies we Francji; Tykelab i RCS Lab we Włoszech oraz FinFisher (obecnie nieistniejąca) w Niemczech;
- Z. mając na uwadze, że Unia Europejska nie uczestniczy w Porozumieniu z Wassenaar w sprawie kontroli eksportu broni konwencjonalnej oraz towarów i technologii podwójnego zastosowania; mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Cypru uczestniczą w porozumieniu z Wassenaar, chociaż Cypr złożył wniosek o przystąpienie do niego dawno temu; mając na uwadze, że Cypr jest związany rozporządzeniem w sprawie produktów podwójnego zastosowania;
- AA. mając na uwadze, że izraelskie zasady wywozu²⁰ mają zasadniczo zastosowanie do wszystkich obywateli Izraela, nawet jeśli prowadzą oni działalność z terytorium UE; mając na uwadze, że Izrael nie uczestniczy w porozumieniu z Wassenaar, ale twierdzi, że mimo to stosuje jego zapisy;
- AB. mając na uwadze, że wywóz oprogramowania szpiegowskiego z Unii do państw trzecich jest uregulowany w rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania, które zostało zmienione w 2021 r.; mając na uwadze, że we wrześniu 2022 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie w sprawie jego wykonania²¹;

²⁰ Ustawa o kontroli wywozu w obszarze obronności 5766-2007, Ministerstwo Obrony Izraela.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A434%3AFIN&qid=1662029750223>.

- AC. mając na uwadze, że niektórzy producenci eksportujący oprogramowanie szpiegowskie do państw trzecich zakładają działalność w Unii, aby zyskać renomę, a jednocześnie handlują oprogramowaniem szpiegowskim z represyjnymi reżimami; mając na uwadze, że ma miejsce wywóz z Unii do represyjnych reżimów lub podmiotów niepaństwowych, co stanowi naruszenie przepisów UE dotyczących wywozu;
- AD. mając na uwadze, że Amesys i Nexa Technologies są obecnie ścigane we Francji za wywóz technologii nadzoru do Libii, Egiptu i Arabii Saudyjskiej; mając na uwadze, że firmy Intellexy z siedzibą w Grecji miały eksportować swoje produkty do Bangladeszu, Sudanu, na Madagaskar i co najmniej do jednego kraju arabskiego; mając na uwadze, że oprogramowanie FinFisher jest wykorzystywane w kilkudziesięciu krajach na całym świecie, w tym w Angoli, Arabii Saudyjskiej, Bahrajnie, Bangladeszu, Egipcie, Etiopii, Gabonie, Jordanii, Katarze, Kazachstanie, Mjanmie, Omanie i Turcji oraz że Amnesty International i Forbidden Stories oskarżają służby wywiadowcze Maroka o stosowanie oprogramowania szpiegowskiego Pegasus przeciwko dziennikarzom, obrońcom praw człowieka, społeczeństwu obywatelskiemu i politykom; mając na uwadze, że nie wiadomo, czy zostały udzielone pozwolenia na wywóz oprogramowania szpiegowskiego do wszystkich tych krajów; mając na uwadze, że prokuratura w Monachium postawiła byłym dyrektorom FinFisher zarzut eksportu technologii nadzoru do Turcji bez zezwolenia;
- AE. mając na uwadze, że liczba uczestników targów zbrojeniowych i ISSWorld wprowadzających do obrotu rozwiązania z zakresu oprogramowania szpiegowskiego wskazuje na przewagę dostawców oprogramowania szpiegowskiego oraz powiązanych produktów i usług z państw trzecich (przy czym znaczna liczba tych dostawców ma siedzibę w Izraelu, np. NSO Group, Wintego, Quadream i Cellebrite), a także na znaczenie producentów z Indii (ClearTrail), Zjednoczonego Królestwa (BAe Systems i Black Cube) i Zjednoczonych Emiratów Arabskich (DarkMatter), a amerykańska Entity List, czyli czarna lista m.in. producentów oprogramowania szpiegowskiego z siedzibą w Izraelu (NSO Group i Candiru), Rosji (Positive Technologies) i Singapurze (Computer Security Initiative Consultancy PTE LTD.) dodatkowo uwidacznia różnorodność pochodzenia producentów oprogramowania szpiegowskiego; mając na uwadze, że w targach tych uczestniczy również wiele europejskich organów publicznych, w tym krajowe siły policyjne;
- AF. mając na uwadze, że art. 4 ust. 2 TUE stanowi, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego;
- AG. mając jednak na uwadze, że zgodnie z wyrokiem TSUE (sprawa C-623/17) „mimo iż to do państw członkowskich należy określenie ich podstawowych interesów bezpieczeństwa i podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, sam tylko fakt, że środek krajowy został podjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie może powodować niemożności stosowania prawa Unii i zwolnienia państw członkowskich z konieczności przestrzegania tego prawa”;
- AH. mając na uwadze, że zgodnie z wyrokiem TSUE (sprawa C203/15) „[a]rtykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa dotycząca prywatności i łączności elektronicznej), zmienionej dyrektywą 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z art. 7, 8, 11 i art. 52 ust. 1 Karty, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu do celów zwalczania

przestępczości uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie wszystkich danych o ruchu oraz danych dotyczących lokalizacji wszystkich abonentów i zarejestrowanych użytkowników wszystkich środków łączności elektronicznej”;

- AI. mając na uwadze, że zgodnie z wyrokiem TSUE (sprawa C-203/15) „[a]rtykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE, po zmianach wprowadzonych dyrektywą 2009/136/WE, w związku z art. 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowań krajowych dotyczących ochrony i bezpieczeństwa danych o ruchu i danych o lokalizacji, a w szczególności dostępu właściwych organów władz krajowych do przechowywanych danych, które to przepisy, w ramach zwalczania przestępczości, nie ograniczają tego dostępu jedynie do celów walki z poważną przestępczością, nie uzależniają przyznania go od uprzedniej kontroli sprawowanej przez sąd lub niezależny organ administracyjny i nie ustanawiają wymogu, aby dane te były przechowywane na obszarze Unii”;
- AJ. mając na uwadze, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jasno wynika, że wszelka inwigilacja musi odbywać się zgodnie z prawem, służyć uzasadnionemu celowi oraz być konieczna i proporcjonalna; mając na uwadze ponadto, że ramy prawne muszą zapewniać precyzyjne, skuteczne i kompleksowe zabezpieczenia dotyczące wydawania, wykonywania i potencjalnych możliwości dochodzenia roszczeń w odniesieniu do środków nadzoru, które muszą podlegać odpowiedniej kontroli sądowej i skutecznemu nadzorowi²²;
- AK. mając na uwadze, że Konwencja Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Konwencja 108), ostatnio zaktualizowana jako Konwencja 108+, ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych do celów bezpieczeństwa państwa (narodowego), w tym obronności; mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie są stronami tej konwencji;
- AL. mając na uwadze, że ważne aspekty stosowania oprogramowania szpiegowskiego do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom, wchodzą w zakres prawa UE;
- AM. mając na uwadze, że w Karcie określono warunki ograniczenia korzystania z praw podstawowych, ograniczenia te muszą być jednak przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności oraz z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób; mając na uwadze, że w przypadku stosowania oprogramowania szpiegowskiego stopień ingerencji w prawo do prywatności może być tak duży, że dana osoba jest faktycznie pozbawiona tego prawa, a zastosowanie takiego środka nie zawsze może być uznane za proporcjonalne, niezależnie od tego, czy można uważać ten środek za konieczny do osiągnięcia uzasadnionych celów demokratycznego państwa;
- AN. mając na uwadze, że zgodnie z przepisami dyrektywy o e-prywatności państwa członkowskie muszą zapewnić poufność komunikacji; mając na uwadze, że zastosowanie narzędzi nadzoru stanowi ograniczenie prawa do ochrony urządzeń końcowych, zapewnionego

²² https://www.echr.coe.int/documents/fs_mass_surveillance_eng.pdf

- w dyrektywie o e-prywatności; mając na uwadze, że takie ograniczenia spowodowałyby włączenie krajowych przepisów dotyczących oprogramowania szpiegowskiego w zakres dyrektywy o e-prywatności, podobnie jak w przypadku krajowych przepisów dotyczących zatrzymywania danych; mając na uwadze, że częste stosowanie inwazyjnej technologii szpiegowskiej nie byłoby zgodne z porządkiem prawnym Unii;
- AO. mając na uwadze, że zgodnie z prawem międzynarodowym państwo ma prawo do prowadzenia dochodzeń w sprawie potencjalnych przestępstw jedynie w obrębie swojej jurysdykcji i musi korzystać z pomocy innych państw, jeżeli dochodzenie musi być prowadzone w innych państwach, chyba że istnieje podstawa do prowadzenia dochodzenia w innej jurysdykcji na mocy umowy międzynarodowej lub, w przypadku państw członkowskich, prawa unijnego;
- AP. mając na uwadze, że zainfekowanie urządzenia oprogramowaniem szpiegowskim, a następnie gromadzenie danych odbywa się za pośrednictwem serwerów dostawców usług telefonii komórkowej; mając na uwadze, że bezpłatny roaming w Unii spowodował, że ludzie czasami mają umowy na telefony komórkowe w innych państwach członkowskich niż państwo, w którym mieszkają, a w prawie Unii nie ma obecnie podstawy prawnej do gromadzenia danych w innym państwie członkowskim przez stosowanie oprogramowania szpiegowskiego;
- AQ. mając na uwadze, że David Kaye, były specjalny sprawozdawca ONZ ds. promowania i ochrony prawa do wolności wypowiedzi²³ oraz Irene Khan, obecna specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. promowania i ochrony prawa do wolności wypowiedzi²⁴ wezwali do natychmiastowego moratorium na stosowanie, przekazywanie i sprzedaż narzędzi nadzoru do czasu wprowadzenia rygorystycznych zabezpieczeń praw człowieka w celu uregulowania praktyk i zagwarantowania, że rządy i podmioty niepaństwowe będą korzystać z tych narzędzi w sposób zgodny z prawem;
- AR. mając na uwadze, że istnieją przypadki, w których firmy zajmujące się oprogramowaniem szpiegowskim, w szczególności Intellexa, sprzedawały nie tylko samą technologię przechwytywania i ekstrakcji, ale także całą usługę, określaną również jako „hakowanie jako usługa” lub „aktywny cyberwywiad”, oferując pakiet metod inwigilacji i technologii przechwytywania, a także szkolenia dla personelu oraz wsparcie techniczne, operacyjne i metodologiczne; mając na uwadze, że usługa ta może pozwolić przedsiębiorstwu kontrolować całą operację nadzoru i agregować dane z nadzoru; mając na uwadze, że praktyka ta jest prawie niemożliwa do nadzorowania i kontrolowania przez odpowiednie władze; mając na uwadze, że utrudnia to przestrzeganie zasad proporcjonalności, konieczności, legalności, legalizmu i adekwatności; mając na uwadze, że usługa ta nie jest dozwolona przez izraelską Agencję Kontroli Eksportu Wojskowego (DECA); mając na uwadze, że Cypr wykorzystano do obejścia istniejących ograniczeń wynikających z prawa izraelskiego w celu świadczenia „hakowania jako usługi”;
- AS. mając na uwadze, że państwa członkowskie muszą przestrzegać dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2009/81/WE, odpowiednio w sprawie zamówień publicznych i zamówień w dziedzinie obronności; mając na uwadze, że państwa członkowskie muszą właściwie

²³ „Nadzór a prawa człowieka” sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi, A/HRC/41/35, 2019.

²⁴ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, „Skandal związany z oprogramowaniem szpiegowskim: eksperci ONZ apelują o moratorium na sprzedaż „zagrożających życiu” technologii inwigilacji.

uzasadnić odstępstwa na podstawie art. 346 ust. 1 lit. b) TFUE, ponieważ dyrektywa 2009/81/WE wyraźnie uwzględnia newralgiczne cechy zamówień publicznych w dziedzinie obronności, oraz przestrzegać Porozumienia WTO w sprawie zamówień rządowych ze zmianami z 30 marca 2012 r.²⁵, jeżeli są jego stroną;

- AT. mając na uwadze, że EIOD podkreślił, iż państwa członkowskie muszą przestrzegać europejskiej konwencji praw człowieka oraz orzecznictwa ETPC, który wyznacza granice działań inwigilacyjnych na rzecz bezpieczeństwa narodowego; mając ponadto na uwadze, że nadzór wykorzystywany do celów egzekwowania prawa musi być zgodny z prawem UE, w szczególności z Kartą i dyrektywami UE, takimi jak dyrektywa o e-prywatności i dyrektywa w sprawie egzekwowania prawa;
- AU. mając na uwadze, że według doniesień duże instytucje finansowe próbowały nakłaniać producentów oprogramowania szpiegowskiego, aby nie stosowali odpowiednich standardów w zakresie praw człowieka ani należytej staranności oraz by kontynuowali sprzedaż oprogramowania szpiegowskiego represyjnym reżimom;
- AV. mając na uwadze, że w programie „Horyzont 2020” Izrael zajmuje trzecie miejsce wśród państw stowarzyszonych pod względem ogólnego udziału w programie; mając na uwadze, że całkowity budżet umowy w sprawie programu „Horyzont Europa” zawartej z Izraelem na lata 2021–2027 wynosi 95,5 mld EUR²⁶; mając na uwadze, że w ramach tych programów europejskich²⁷ udostępniono niektóre fundusze izraelskim przedsiębiorstwom wojskowym i obronnym;
- AW. mając na uwadze, że głównym instrumentem ustawodawczym w polityce rozwojowej Unii jest rozporządzenie (UE) 2021/947²⁸ („rozporządzenie w sprawie globalnego wymiaru Europy”), a unijne finansowanie może być udzielane z wykorzystaniem rodzajów finansowania przewidzianych w rozporządzeniu finansowym; mając na uwadze, że pomoc mogłaby zostać zawieszona w razie pogorszenia się sytuacji w zakresie demokracji, praw człowieka lub praworządności w państwach trzecich;
1. podkreśla niezaprzeczalne znaczenie ochrony prywatności, prawa do godności, życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi i informacji oraz wolności zgromadzania się i stowarzyszania się, a także prawa do rzetelnego procesu sądowego, w szczególności w coraz bardziej cyfrowym świecie, w którym coraz więcej naszych działań odbywa się w internecie;
 2. zajmuje zdecydowane stanowisko, że przypadki naruszania tych podstawowych praw i wolności są kluczowe z punktu widzenia poszanowania wspólnych zasad prawnych określonych w traktatach i innych źródłach oraz zauważa, że zagrożona jest sama demokracja, ponieważ wykorzystywanie oprogramowania szpiegowskiego przez polityków, społeczeństwo obywatelskie i dziennikarzy ma efekt mrozący i poważnie wpływa na prawo do pokojowego zgromadzania się, wolność wypowiedzi i udział społeczeństwa;

²⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm.

²⁶ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/israel-joins-horizon-europe-research-and-innovation-programme-2021-12-06_en.

²⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/extensions/CountryProfile/CountryProfile.html?Country=Israel> <https://elbitsystems.com/products/comercial-aviation/innovation-rd/>.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.U. L 209 z 14.6.2021, s. 1).

3. zdecydowanie potępia stosowanie przez rządy państw członkowskich oraz członków organów rządowych lub instytucji państwowych oprogramowania szpiegowskiego w celu monitorowania, szantażowania, zastraszania, manipulowania i dyskredytowania członków opozycji, krytyków i społeczeństwa obywatelskiego, eliminowania kontroli demokratycznej i wolnej prasy, manipulowania wyborami oraz podważania praworządności poprzez atakowanie sędziów, prokuratorów i prawników w celach politycznych;
4. zwraca uwagę, że takie bezprawne wykorzystywanie oprogramowania szpiegowskiego przez rządy krajowe i rządy państw niebędących członkami UE ma bezpośredni i pośredni wpływ na instytucje unijne i proces decyzyjny, a przez to osłabia integralność demokracji Unii Europejskiej;
5. z dużym zaniepokojeniem zauważa, że obecna struktura zarządzania Unią jest zasadniczo nieadekwatna do tego, by reagować na pochodzące z wewnątrz Unii ataki na demokrację, prawa podstawowe i praworządność oraz brak działań ze strony wielu państw członkowskich; zwraca uwagę, że gdy takie zagrożenia występują w jednym państwie członkowskim, cała Unia jest narażona na ryzyko;
6. podkreśla, że normy cyfrowe regulujące rozwój technologiczny w Unii muszą być zgodne z prawami podstawowymi;
7. zajmuje zdecydowane stanowisko, że wywóz oprogramowania szpiegowskiego z Unii do krajów, w których panuje dyktatura, i represyjnych reżimów o słabej reputacji w zakresie przestrzegania praw człowieka, gdzie narzędzia te wykorzystuje się przeciwko działaczom na rzecz praw człowieka, dziennikarzom i krytykom rządu, stanowi poważne naruszenie praw podstawowych zapisanych w Karcie oraz rażące naruszenie unijnych zasad wywozu;
8. wyraża ponadto zaniepokojenie nielegalnym wykorzystywaniem oprogramowania szpiegowskiego i handlem nim przez inne państwa członkowskie, które wspólnie przekształcają Unię w miejsce przeznaczenia dla branży oprogramowania szpiegowskiego;
9. wyraża zaniepokojenie atakowaniem przez państwa niebędące członkami UE wysoko postawionych osób, obrońców praw człowieka i dziennikarzy w Unii za pomocą oprogramowania szpiegowskiego;
10. jest również zaniepokojony widoczną powściągliwością w prowadzeniu dochodzeń w sprawie nadużywania oprogramowania szpiegowskiego w przypadkach, w których podejrzanym jest organ rządowy państwa członkowskiego lub organ rządowy państwa niebędącego członkiem UE; zauważa bardzo powolne postępy i brak przejrzystości w postępowaniach sądowych dotyczących nadużywania oprogramowania szpiegowskiego wobec przywódców rządów i ministrów państw członkowskich UE oraz członków Komisji, a także członków społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy lub przeciwników politycznych;
11. zauważa, że ramy prawne niektórych państw członkowskich nie zapewniają precyzyjnych, skutecznych i kompleksowych zabezpieczeń dotyczących zlecenia i wykonywania środków nadzoru oraz potencjalnych mechanizmów dochodzenia roszczeń w odniesieniu do tych środków; zauważa, że takie środki muszą służyć uzasadnionemu celowi oraz być konieczne i proporcjonalne;
12. wyraża ubolewanie wobec faktu, że rządy państw członkowskich, Rada i Komisja nie współpracowały w pełni z komisją śledczą i nie dzieliły się wszystkimi istotnymi i znaczącymi informacjami, aby pomóc komisji śledczej w wypełnianiu jej zadań, zgodnie z jej mandatem; potwierdza, że niektóre z tych informacji mogą podlegać ścisłym wymogom prawnym doty-

czącym zachowania tajemnicy i poufności; jest zdania, że zbiorowa odpowiedź Rady jest niewystarczająca i sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE;

13. stwierdza, że nie wydaje się, aby ani państwa członkowskie, ani Rada, ani Komisja były w ogóle zainteresowane wzmocnieniem starań w celu pełnego zbadania nadużyć związanych ze stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego, świadomie chroniąc w ten sposób rządy państw członkowskich Unii, które naruszają prawa człowieka w Unii i poza nią;
14. stwierdza, że w Polsce doszło do poważnego naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego wdrażaniu;
15. wzywa Polskę, aby:
 - a) wezwała Prokuratora Generalnego do wszczęcia dochodzenia w sprawie nadużywania oprogramowania szpiegowskiego;
 - b) pilnie przywróciła odpowiednie zabezpieczenia instytucjonalne i prawne, w tym skuteczną i wiążącą kontrolę *ex ante* i *ex post* oraz niezależne mechanizmy nadzoru, w tym kontrolę sądową działań w zakresie nadzoru; podkreśla, że w kontekście skutecznej kontroli *ex ante* wnioski do sądu o objęcie danej osoby nadzorem operacyjnym, jak również nakazy sądowe dotyczące objęcia danej osoby takim nadzorem powinny zawierać jasne uzasadnienie i wskazanie środków technicznych, które mają zostać wykorzystane do objęcia danej osoby nadzorem, oraz że w kontekście skutecznej kontroli *ex post* należy ustanowić obowiązek informowania osoby objętej nadzorem o tym fakcie oraz o czasie trwania, zakresie i sposobie przetwarzania danych uzyskanych w ramach takiego nadzoru operacyjnego;
 - c) wprowadziła spójne przepisy chroniące obywateli niezależnie od tego, czy nadzór operacyjny jest prowadzony przez prokuraturę, tajne służby czy jakkolwiek inny organ państwowy;
 - d) zastosowała się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o Policji z 1990 r.;
 - e) zastosowała się do opinii Komisji Weneckiej z 2016 r. w sprawie ustawy o Policji;
 - f) stosowała się do orzecznictwa ETPC, np. do wyroku w sprawie Roman Zacharow przeciwko Rosji z 2015 r., w którym podkreślono konieczność stosowania ścisłych kryteriów nadzoru, właściwych zgód organów sądowych i nadzoru sądowego, natychmiastowego niszczenia nieistotnych danych, kontroli sądowej nad procedurami pilnymi, a także wymóg powiadamiania inwigilowanych osób, jak również do wyroku w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom z 1978 r., w którym podkreślono, że stosowanie inwigilacji musi być na tyle istotne, by uzasadniało konieczność takiego naruszenia prywatności;
 - g) przestrzegала wszystkich orzeczeń TSUE i ETPC związanych z niezawisłością wymiaru sprawiedliwości i nadrzędnością prawa UE;
 - h) wycofała art. 168a z preredagowanej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego z 2016 r.;
 - i) przywróciła pełną niezależność sądownictwa i szanowała ustawowe uprawnienia wszystkich właściwych organów nadzoru, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych i Najwyższa Izba Kontroli, zapewniła wszystkim organom nadzoru pełną współpracę i dostęp do informacji oraz zapewniła wszystkim inwigilowanym osobom pełny dostęp do informacji;

- j) pilnie wprowadziła losowy przydział spraw sędziom sądów w odniesieniu do wszystkich składanych wniosków, również w weekend i poza normalnymi godzinami pracy, aby nie dochodziło do wyboru „przyjaznych sędziów” przez tajne służby, oraz zapewniła przejrzystość takiego systemu poprzez m.in. upublicznienie algorytmu, na podstawie którego sędzia jest losowo przydzielany do danej sprawy;
 - k) przywróciła tradycyjny system nadzoru parlamentarnego, w którym przewodniczącym parlamentarnej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (KSS) jest członek partii opozycyjnej;
 - l) pilnie wyjaśniła kwestię niewłaściwego wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego w Polsce, aby nie podawać w wątpliwość uczciwości nadchodzących wyborów;
 - m) odpowiednio wdrożyła dyrektywę (UE) 2016/680 (dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych) i egzekwowała jej przepisy oraz zapewniła organowi ochrony danych uprawnienia do nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych m.in. przez organy takie jak Centralne Biuro Antykorupcyjne i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
 - n) wdrożyła dyrektywę o ochronie sygnalistów;
 - o) powstrzymała się od przyjmowania w nowych ustawach przepisów dotyczących komunikacji elektronicznej, które są sprzeczne z europejską konwencją praw człowieka (EKPC),
 - p) zapewniła dostępność skutecznych środków odwoławczych dla obywateli Polski, których dotyczy wdrażanie ustaw sprzecznych z Konstytucją RP i EKPC;
 - q) zwróciła się do Europolu o zbadanie wszystkich przypadków domniemanego nadużycia oprogramowania szpiegowskiego;
 - r) zagwarantowała niezależną kontrolę zgodności ustaw z Konstytucją;
 - s) przywróciła niezależność Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości, by zagwarantować, że dochodzenia w sprawie domniemych naruszeń praw podstawowych będą wolne od względów politycznych;
16. wzywa Komisję do oceny zgodności polskiej ustawy z 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości z unijną dyrektywą o ochronie danych w sprawach karnych oraz, w razie potrzeby, do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
17. stwierdza, że na Węgrzech doszło do poważnego naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego wdrażaniu;
18. wzywa Węgry, aby:
- a) pilnie przywróciły odpowiednie zabezpieczenia instytucjonalne i prawne, w tym skuteczną i wiążącą kontrolę *ex ante* i *ex post* oraz niezależne mechanizmy nadzoru, w tym kontrolę sądową działań w zakresie nadzoru; podkreśla, że w kontekście skutecznej kontroli *ex ante* wniosków do sądu o objęcie danej osoby nadzorem operacyjnym, jak również nakaz sądowy dotyczący objęcia danej osoby takim nadzorem, powinny zawierać jasne uzasadnienie i wskazanie środków technicznych, które mają zostać wykorzystane do objęcia danej osoby nadzorem, oraz że w kontekście skutecznej kontroli *ex post* należy ustanowić obowiązek informowania osoby objętej nadzorem o tym fakcie oraz o czasie trwania, zakresie i sposobie przetwarzania danych uzyskanych w ramach takiego nadzoru operacyjnego;
 - b) stosowały się do orzecznictwa ETPC, np. do wyroku w sprawie Roman Zacharow przeciwko Rosji z 2015 r., w którym podkreśla się konieczność stosowania ścisłych kryteriów

- nadzoru, właściwych zgód organów sądowych i nadzoru sądowego, natychmiastowego niszczenia nieistotnych danych, kontroli sądowej nad procedurami pilnymi, a także wymóg powiadamiania inwigilowanych osób, jak również do wyroku w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom z 1978 r., w którym podkreślono, że stosowanie inwigilacji musi być na tyle istotne, by uzasadniało konieczność takiego naruszenia prywatności, oraz określono wymóg powiadamiania podmiotów inwigilowanych;
- c) przestrzegały wszystkich orzeczeń TSUE i ETPC związanych z niezawisłością wymiaru sprawiedliwości i nadrzędnością prawa UE;
 - d) przywróciły niezależne organy nadzoru zgodnie z wyrokiem ETPC w sprawie Hüttl przeciwko Węgrom, w którym stwierdzono, że krajowy organ ds. ochrony danych i swobodnego dostępu do informacji (NAIH) nie jest w stanie prowadzić niezależnego nadzoru nad stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego, ponieważ służby specjalne mają prawo odmówić dostępu do niektórych dokumentów ze względu na ich tajność;
 - e) przywróciły pełną niezależność sądownictwa i wszystkich właściwych organów nadzoru, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich i organy ochrony danych, zapewniły wszystkim organom nadzoru pełną współpracę i dostęp do informacji oraz zapewniły wszystkim osobom inwigilowanym pełny dostęp do informacji;
 - f) przywróciły niezależnych pracowników na stanowiska kierownicze w organach nadzoru, takich jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Trybunał Obrachunkowy, prokuratura, Narodowy Bank Węgier i Państwowa Komisja Wyborcza;
 - g) wdrożyły dyrektywę o ochronie sygnalistów;
 - h) zwróciły się do Europolu o zbadanie wszystkich przypadków domniemanego nadużycia oprogramowania szpiegowskiego;
 - i) powstrzymały się od przyjmowania przepisów nowych ustaw dotyczących komunikacji elektronicznej, które są sprzeczne z EKPC;
 - j) zapewniły dostępność skutecznych środków odwoławczych dla obywateli Węgier, których dotyczy wdrażanie ustaw sprzecznych z Konstytucją Węgier i EKPC;
19. stwierdza, że w Grecji doszło do naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego wdrażaniu;
20. wzywa Grecję, aby:
- a) pilnie przywróciła i wzmocniła zabezpieczenia instytucjonalne i prawne, w tym skuteczną kontrolę *ex ante* i *ex post* oraz niezależne mechanizmy nadzoru;
 - b) pilnie uchyliła wszystkie pozwolenia na wywóz, które nie są w pełni zgodne z rozporządzeniem w sprawie produktów podwójnego zastosowania, oraz przeprowadziła dochodzenie w sprawie zarzutów dotyczących nielegalnego wywozu, między innymi do Sudanu;
 - c) dopilnowała, by właściwe organy mogły swobodnie i bez przeszkód badać wszystkie zarzuty dotyczące stosowania oprogramowania szpiegowskiego;
 - d) pilnie wycofała wprowadzoną do ustawy 2472/1997 poprawkę 826/145, która zniósła możliwość powiadamiania obywateli przez Grecki Urząd ds. Bezpieczeństwa Komunikacji i Prywatności (ADAE) o uchyleniu poufności komunikacji; zmieniła ustawę 5002/2022 w celu przywrócenia prawa do natychmiastowego poinformowania osoby

- inwigilowanej, na jej wniosek, niezwłocznie po zakończeniu inwigilacji, a także skorygowała inne przepisy, które osłabiają zabezpieczenia, kontrolę i odpowiedzialność;
- e) przywróciła pełną niezależność sądownictwa i wszystkich właściwych organów nadzoru, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich i organy ochrony danych oraz w pełni szanowała niezależność ADAE, zapewniła wszystkim organom kontroli i nadzoru pełną współpracę i dostęp do informacji oraz zapewniła wszystkim osobom inwigilowanym pełny dostęp do informacji;
 - f) zapewniła, aby ADAE mógł utworzyć archiwum elektroniczne, by móc wykonywać swoje zadania;
 - g) pilnie wyjaśniła sytuację związaną z niewłaściwym wykorzystywaniem oprogramowania szpiegowskiego w Grecji, aby nie podawać w wątpliwość uczciwości nadchodzących wyborów;
 - h) zniosła nowelizację prawa z 2019 r., na mocy której greckie służby wywiadowcze EYP znalazły się pod bezpośrednią kontrolą premiera; wprowadziła gwarancje konstytucyjne i umożliwiła kontrolę parlamentarną nad jego działaniami, bez pretekstu do poufności informacji;
 - i) zapewniła niezależność kierownictwa krajowego organu ds. przejrzystości (EAD);
 - j) zapewniła, aby wymiar sprawiedliwości dysponował wszelkimi niezbędnymi środkami i wsparciem w dochodzeniu policyjnym w związku z domniemanym nadużyciem oprogramowania szpiegowskiego i zajęła dowody rzeczowe dotyczące pełnomocników, firm brokerskich i dostawców oprogramowania szpiegowskiego, którzy są powiązani z infekowaniem urzędów oprogramowaniem szpiegowskim;
 - k) zwróciła się do Europolu o natychmiastowe włączenie się do dochodzenia;
 - l) powstrzymała się od ingerencji politycznej w pracę Prokuratora Generalnego;
21. stwierdza, że, ogólnie rzecz biorąc, ramy regulacyjne w Hiszpanii są zgodne z wymogami określonymi w traktatach; zwraca jednak uwagę, że potrzebne są pewne reformy, a ich wdrażanie w praktyce musi odbywać się w pełnym poszanowaniu praw podstawowych i zapewniać ochronę udziału społeczeństwa;
22. wzywa zatem Hiszpanię, aby:
- a) przeprowadziła pełne, uczciwe i skuteczne dochodzenie, w którym zapewniona zostanie pełna przejrzystość wszystkich domniemanych przypadków użycia oprogramowania szpiegowskiego, w tym 47 przypadków, w odniesieniu do których pozostaje niejasne, czy dane osoby były inwigilowane przez hiszpańską Narodową Agencję Wywiadowczą (CNI) na podstawie nakazu sądowego, czy też inny organ otrzymał nakaz sądowy, aby legalnie je inwigilować, a także w sprawie użycia oprogramowania szpiegowskiego przeciwko premierowi i członkom rządu, oraz aby przedstawiła możliwie najszersze wnioski, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
 - b) zapewniła osobom inwigilowanym odpowiedni dostęp do upoważnienia sądowego wydanego CNI przez Sąd Najwyższy w celu objęcia inwigilacją 18 osób;
 - c) współpracowała z sądami w celu zapewnienia, aby osoby, wobec których zastosowano oprogramowanie szpiegowskie, miały dostęp do rzeczywistych i skutecznych środków prawnych oraz aby dochodzenia sądowe były zamykane bezzwłocznie w sposób bezstronny i dokładny, na co należy przeznaczyć wystarczające zasoby;

- d) rozpoczęła reformę ram prawnych CNI, zgodnie z zapowiedzią z maja 2022 r.;
 - e) zwróciła się do Europolu, który mógłby wnieść wkład w postaci wiedzy eksperckiej, o włączenie się do dochodzeń;
23. stwierdza, że istnieją dowody niewłaściwego administrowania we wdrażaniu unijnego rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania na Cyprze, co wymaga ścisłej kontroli;
24. wzywa Cypr do:
- a) dokładnej oceny wszystkich pozwoleń na wywóz wydanych na oprogramowanie szpiegowskie i uchylecia ich w stosownych przypadkach;
 - b) dogłębnej oceny dostarczenia oprogramowania szpiegowskiego w ramach rynku wewnętrznego UE między państwami członkowskimi oraz mapowania poszczególnych izraelskich przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw będących własnością i zarządzanych przez obywateli Izraela, które są zarejestrowane na Cyprze i zaangażowane w taką działalność;
 - c) ujawnienia sprawozdania specjalnego śledczego w sprawie „Spyware Van”, o co komisja wnioskuje podczas swojej oficjalnej misji na Cyprze;
 - d) dogłębnego zbadania, z pomocą Europolu, wszystkich zarzutów dotyczących bezprawnego stosowania oprogramowania szpiegowskiego, zwłaszcza wobec dziennikarzy, prawników, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i obywateli Cypru, oraz jego eksportu;
25. jest zdania, że sytuacja w niektórych innych państwach członkowskich również daje powody do niepokoju, zwłaszcza ze względu na obecność lukratywnej i rozwijającej się branży oprogramowania szpiegowskiego, która korzysta z dobrej reputacji, jednolitego rynku i swobodnego przepływu w Unii, czyniąc z niektórych państw członkowskich, takich jak Cypr i Bułgaria, ośrodki wywozu oprogramowania szpiegowskiego do państw o represyjnych reżimach na całym świecie;
26. jest zdania, że sytuacja, w której niektóre organy krajowe nie zapewniają lub odmawiają zapewnienia obywatelom Unii właściwej ochrony, co obejmuje luki regulacyjne i odpowiednie instrumenty prawne, ewidentnie wskazuje na to, że niezbędne jest działanie na szczeblu Unii w celu zapewnienia poszanowania zapisów traktatów i przepisów Unii z myślą o przestrzeganiu prawa obywateli do życia w bezpiecznym środowisku, w którym szanuje się godność ludzką i życie prywatne oraz chroni się dane osobowe i prawa własności, zgodnie z wymogami dyrektywy 2012/29/UE, według których każda ofiara przestępstwa ma prawo do otrzymania wsparcia i ochrony odpowiednio do indywidualnych potrzeb;
27. stwierdza, że doszło do poważnych niedociągnięć we wdrażaniu prawa Unii, gdy Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) udzieliły wsparcia państwom niebędącym członkami UE, w tym między innymi 10 takim państwom w Sahelu, aby umożliwić im rozwój zdolności w zakresie nadzoru²⁹;
28. przyjmuje stanowisko, że handel oprogramowaniem szpiegowskim i jego stosowanie muszą być ściśle uregulowane; uznaje jednak, że proces legislacyjny może wymagać czasu, natomiast nadużycia muszą zostać natychmiast zaprzestane; wzywa do przyjęcia warunków dotyczących legalnego wykorzystywania, sprzedaży, nabywania i przekazywania oprogramowania

²⁹ Decyzja w sprawie 1904/2021/MHZ, dostępna na stronie internetowej: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/163491>.

szpiegowskiego; nalega, aby w celu dalszego korzystania z oprogramowania szpiegowskiego państwa członkowskie spełniły wszystkie następujące warunki do dnia 31 grudnia 2023 r.

- a) wszystkie przypadki domniemanego nadużycia oprogramowania szpiegowskiego zostaną w pełni zbadane i niezwłocznie rozwiązane przez odpowiednie organy ścigania oraz organy prokuratury i wymiaru sprawiedliwości,
 - b) udowodnią, że ramy regulujące stosowanie oprogramowania szpiegowskiego są zgodne ze standardami określonymi przez Komisję Wenecką i z odpowiednim orzecznictwem TSUE i ETPC,
 - c) wyraźnie zobowiążą się do włączenia Europolu na mocy art. 4, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie Europolu w dochodzeń w dochodzenia w sprawie zarzutów nielegalnego stosowania oprogramowania szpiegowskiego, oraz
 - d) zostaną uchylone wszystkie pozwolenia na wywóz, które nie są w pełni zgodne z rozporządzeniem w sprawie produktów podwójnego zastosowania,
29. uważa, że spełnienie powyższych warunków musi zostać ocenione przez Komisję do dnia 30 listopada 2023 r.; uważa ponadto, że wyniki oceny powinny zostać opublikowane w ogólnodostępnym sprawozdaniu;
30. podkreśla, że choć walka z poważną przestępczością i terroryzmem oraz uznanie, że zdolność do tego są niezwykle ważne dla państw członkowskich, ochrona praw podstawowych i demokracji ma zasadnicze znaczenie; zwraca ponadto uwagę, że stosowanie oprogramowania szpiegowskiego przez państwa członkowskie musi być proporcjonalne, nie może być arbitralne, a nadzór może być dozwolony jedynie w ściśle określonych okolicznościach; uważa, że skuteczne mechanizmy *ex ante* zapewniające nadzór sądowy mają kluczowe znaczenie dla ochrony wolności jednostki; potwierdza, że zezwalanie na nieograniczone możliwości nadzoru nie może zagrażać indywidualnym prawom; podkreśla, że ważna jest również zdolność wymiaru sprawiedliwości do sprawowania znaczącego i skutecznego nadzoru *ex post* w dziedzinie wniosków o nadzór nad bezpieczeństwem narodowym, aby zapewnić możliwość kwestionowania nieproporcjonalnego korzystania z oprogramowania szpiegowskiego przez rządy;
31. podkreśla, że stosowanie oprogramowania szpiegowskiego na potrzeby egzekwowania prawa powinno być bezpośrednio regulowane środkami opartymi na tytule 5 rozdział 4 TFUE dotyczącym współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych; podkreśla, że konfiguracja oprogramowania szpiegowskiego, które jest importowane do UE i w inny sposób wprowadzane do obrotu, powinna być regulowana środkiem opartym na art. 114 TFUE; zwraca uwagę, że stosowanie oprogramowania szpiegowskiego do celów bezpieczeństwa narodowego może być regulowane jedynie pośrednio, na przykład za pomocą praw podstawowych i przepisów dotyczących ochrony danych;
32. uważa, że ze względu na ponadnarodowy i unijny wymiar stosowania oprogramowania szpiegowskiego konieczna jest skoordynowana i przejrzysta kontrola na szczeblu UE, aby zapewnić nie tylko ochronę obywateli UE, ale także ważność dowodów zebranych za pomocą oprogramowania szpiegowskiego w sprawach transgranicznych, oraz że istnieje wyraźna potrzeba opracowania – na podstawie tytułu 5 rozdział 4 TFUE regulującego stosowanie oprogramowania szpiegowskiego przez organy państw członkowskich oraz standardów określonych przez TSUE, ETPC, Komisję Wenecką i Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej – wspólnych norm UE regulujących stosowanie oprogramowania szpiegowskiego

przez organy państw członkowskich;³⁰ uważa, że takie normy UE powinny obejmować co najmniej następujące elementy:

- a) przewidywane użycie oprogramowania szpiegowskiego powinno być autoryzowane jedynie w wyjątkowych i szczególnych przypadkach w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego i musi podlegać konieczności uzyskania skutecznej, wiążącej i znaczącej uprzedniej zgody wydanej przez bezstronny i niezależny organ sądowy lub inny niezależny demokratyczny organ nadzorczy mający dostęp do wszystkich istotnych informacji wskazujących na konieczność i proporcjonalność przewidywanego środka,
- b) inwigilacja za pomocą oprogramowania szpiegowskiego powinna trwać nie dłużej, niż jest to absolutnie konieczne, uprzednia zgoda sądu powinna określać dokładny zakres i czas trwania w odniesieniu do każdego zastosowanego urządzenia, a inwigilację można przedłużyć jedynie po uzyskaniu kolejnej zgody organu sądowego na inny określony czas, zważywszy na charakter oprogramowania szpiegowskiego i możliwość inwigilacji wstecznej; organy państw członkowskich powinny ponadto prowadzić działania wyłącznie w odniesieniu do indywidualnych urządzeń lub kont użytkowników końcowych i nie inwigilować dostawców usług internetowych i technologicznych, aby uniknąć inwigilacji użytkowników nieobjętych daną operacją,
- c) zgody na wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego można udzielić jedynie w wyjątkowych przypadkach w odniesieniu do dochodzeń w sprawie ograniczonego i zamkniętego wykazu jasno i precyzyjnie zdefiniowanych poważnych przestępstw stanowiących rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a oprogramowanie szpiegowskie można wykorzystywać jedynie wobec osób, co do których istnieją wystarczające przesłanki pozwalające przypuszczać, że popełniły lub planują popełnić takie poważne przestępstwa;
- d) za pomocą oprogramowania szpiegowskiego nie wolno dążyć do uzyskania danych, które są chronione przywilejami lub immunitetami dotyczącymi kategorii osób (takich jak politycy, lekarze itp.), szczególnie chronionych relacji (takich jak poufność wymiany informacji między prawnikiem a klientem) lub przepisów dotyczących określania i ograniczania odpowiedzialności karnej związanej z wolnością prasy i wolnością wypowiedzi w innych mediach, chyba że istnieją wystarczające powody ustalone pod nadzorem sądowym i potwierdzające udział w działalności przestępczej lub w sprawach związanych z bezpieczeństwem narodowym, które powinny podlegać wspólnym ramom;
- e) należy opracować szczegółowe zasady inwigilacji za pomocą technologii szpiegowskiej, ponieważ umożliwi ona nieograniczony wsteczny dostęp do wiadomości, plików i metadanych;
- f) państwa członkowskie powinny publikować co najmniej liczbę zatwierdzonych i odrzuconych wniosków o inwigilację, a także rodzaj i cel prowadzonego dochodzenia, oraz anonimowo rejestrować każde dochodzenie w rejestrze krajowym za pomocą niepowtarzalnego identyfikatora, tak aby można było zbadać daną sprawę w przypadku podejrzenia o nadużycie;
- g) krajowe organy kontrolne powinny składać sprawozdania państwom członkowskim, a państwa członkowskie powinny następnie regularnie przekazywać te informacje Komisji; Komisja powinna uwzględnić te informacje w rocznych sprawozdaniach na temat

³⁰ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, „Inwigilacja prowadzona przez służby wywiadowcze: środki zabezpieczające prawa podstawowe oraz środki prawne dostępne w Unii Europejskiej – część II – streszczenie”, 2017, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-services-fundamental-rights-safeguards-and-remedies-eu>.

- praworządności, aby umożliwić porównanie wykorzystania oprogramowania szpiegowskiego w państwach członkowskich;
- h) prawo inwigilowanej osoby do uzyskania informacji na temat inwigilacji: po zakończeniu inwigilacji organy powinny powiadomić daną osobę o tym, że była ona celem zastosowanego przez nie oprogramowania szpiegowskiego, w tym podać informacje dotyczące daty i czasu trwania inwigilacji, nakazu wydanego w związku z operacją inwigilacji i uzyskanych danych, informacje o tym, jak i przez jakie podmioty te dane zostały wykorzystane i kiedy zostały usunięte, a także informacje o prawie do administracyjnych i sądowych środków zaskarżenia przed właściwymi organami, jak i o kwestiach praktycznych związanych z korzystaniem z tego prawa; zauważa, że powiadomienie to należy wysłać bez zbędnej zwłoki, chyba że niezależny organ sądowy wyda zgodę na opóźnienie powiadomienia, jeśli natychmiastowe powiadomienie poważnie zagroziłoby celowi prowadzonej inwigilacji;
 - i) prawo osób nieobjętych inwigilacją, których dane udostępniono, do uzyskania informacji: po upływie okresu, w którym inwigilacja była dozwolona, organy powinny powiadomić osoby, których prawo do prywatności zostało poważnie naruszone w wyniku zastosowania oprogramowania szpiegowskiego, lecz które nie były celem operacji; organy powinny powiadomić tę osobę o tym, że ich dane zostały udostępnione organom, w tym podać informacje dotyczące daty i czasu trwania inwigilacji, nakazu wydanego w związku z operacją inwigilacji i uzyskanych danych, informacje o tym, jak i przez jakie podmioty te dane zostały wykorzystane i kiedy zostały usunięte; zauważa, że powiadomienie to należy wysłać bez zbędnej zwłoki, chyba że niezależny organ sądowy wyda zgodę na opóźnienie powiadomienia, jeśli natychmiastowe powiadomienie poważnie zagroziłoby celowi prowadzonej inwigilacji;
 - j) skuteczny, wiążący i niezależny nadzór *ex post* nad stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego, w przypadku którego odpowiedzialne za nadzór organy muszą posiadać wszelkie wymagane środki i uprawnienia do sprawowania właściwego nadzoru oraz połączony z nadzorem parlamentarnym opartym na ponadpartyjnym członkostwie z odpowiednim upoważnieniem i pełnym dostępem do wystarczających informacji w celu stwierdzenia, że nadzór prowadzono zgodnie z prawem i w sposób proporcjonalny, a także nadzór parlamentarny nad szczególnie chronionymi informacjami poufnymi powinien być ułatwiany za pomocą niezbędnej infrastruktury, procesów i poświadczeń bezpieczeństwa; niezależnie od definicji lub zakresu koncepcji bezpieczeństwa narodowego, krajowe organy nadzoru muszą być właściwe w odniesieniu do pełnego zakresu bezpieczeństwa narodowego;
 - k) podstawowe zasady sprawiedliwości proceduralnej i nadzoru sądowego muszą mieć kluczowe znaczenie w systemie regulacji dotyczących oprogramowania szpiegowskiego do inwigilacji;
 - l) znaczący środek odwoławczy dla osób będących bezpośrednim i pośrednim celem inwigilacji, przy czym osoby, które twierdzą, że ucierpiały na skutek inwigilacji, muszą mieć możliwość dochodzenia zadośćuczynienia za pośrednictwem niezależnego organu; wzywa zatem do wprowadzenia obowiązku powiadamiania przez organy państwowe w odpowiednim terminie, przy czym powiadomienie następuje wówczas, gdy minęło już zagrożenie bezpieczeństwa;
 - m) środki odwoławcze muszą być skuteczne zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym oraz muszą być znane i dostępne; podkreśla, że takie środki wymagają szyb-

- kiego, dokładnego i bezstronnego dochodzenia prowadzonego przez niezależny organ nadzoru oraz że organ ten powinien mieć dostęp, a także wiedzę fachową i zdolności techniczne pozwalające na przetwarzanie wszystkich istotnych danych, aby móc stwierdzić, czy ocena bezpieczeństwa dokonana przez władze w odniesieniu do danej osoby jest wiarygodna i proporcjonalna; w przypadkach, w których zweryfikowano nadużycia, zastosowanie powinny mieć odpowiednie sankcje o charakterze karnym albo administracyjnym zgodnie z właściwymi przepisami krajowymi państw członkowskich;
- n) poprawa bezpłatnego dostępu inwigilowanych osób do specjalistycznej wiedzy technologicznej na tym etapie, ponieważ większa dostępność i przystępność procesów technologicznych, takich jak analiza kryminalistyczna, umożliwiłaby inwigilowanym osobom przedstawienie silniejszych argumentów w sądzie i poprawiłaby reprezentację inwigilowanych osób w sądzie poprzez budowanie zdolności technologicznych w zakresie reprezentacji prawnej i sądownictwa, aby lepiej doradzać inwigilowanym osobom, identyfikować naruszenia oraz poprawić nadzór i rozliczalność za nadużywanie oprogramowania szpiegowskiego;
 - o) wzmocnienie prawa do obrony i prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez zapewnienie osobom oskarżonym o przestępstwa możliwości sprawdzenia prawidłowości, autentyczności, wiarygodności, a nawet legalności dowodów przeciwko nim, a tym samym odrzucenie ogólnego stosowania krajowych zasad dotyczących tajemnicy w kwestiach obronnych;
 - p) w trakcie inwigilacji organy powinny usuwać wszystkie dane nieistotne z punktu widzenia dochodzenia, na które udzielono zgody, a po zakończeniu inwigilacji i dochodzenia, na które udzielono zgody, organy powinny usunąć dane, jak również wszelkie związane z nimi dokumenty, takie jak notatki sporządzone w tym okresie, przy czym takie usunięcie musi zostać odnotowane i należy zapewnić możliwość skontrolowania go;
 - q) istotne informacje uzyskiwane za pomocą oprogramowania szpiegowskiego powinny być dostępne wyłącznie dla upoważnionych organów i wyłącznie do celów operacji; dostęp ten powinien być ograniczony do konkretnego okresu określonego w postępowaniu sądowym;
 - r) należy ustanowić minimalne standardy w odniesieniu do praw osób fizycznych w postępowaniu karnym, dotyczące dopuszczalności dowodów zgromadzonych za pomocą oprogramowania szpiegowskiego; w prawie karnym procesowym należy uwzględnić możliwość pojawienia się fałszywych lub zmanipulowanych informacji powstałych w wyniku zastosowania oprogramowania szpiegowskiego (posługiwanie się dokumentem stwierdzającym tożsamość innej osoby);
 - s) państwa członkowskie muszą się wzajemnie powiadamiać o inwigilacji obywateli lub mieszkańców innego państwa członkowskiego lub numeru telefonu komórkowego posiadacza w innym państwie członkowskim;
 - t) do oprogramowania służącego do nadzoru należy włączyć marker, tak aby organy nadzoru mogły jednoznacznie zidentyfikować podmiot wdrażający w przypadku podejrzenia o nadużycie; obowiązkowy podpis w przypadku każdego zastosowania oprogramowania szpiegowskiego powinien obejmować indywidualne oznaczenie działającego organu, rodzaj stosowanego oprogramowania szpiegowskiego oraz zanonimizowany numer sprawy;
33. wzywa państwa członkowskie do przeprowadzenia konsultacji publicznych z zainteresowanymi stronami, zapewnienia przejrzystości procesu legislacyjnego oraz uwzględnienia

norm i zabezpieczeń UE przy opracowywaniu nowych przepisów dotyczących stosowania i sprzedaży oprogramowania szpiegowskiego;

34. podkreśla, że tylko oprogramowanie szpiegowskie, które jest zaprojektowane w taki sposób, by umożliwiać i ułatwiać funkcjonowanie oprogramowania szpiegowskiego zgodnie z ramami prawnymi określonymi w ust. 32 może być wprowadzane na rynek wewnętrzny, opracowywane lub wykorzystywane w Unii; potwierdza, że rozporządzenie dotyczące wprowadzania do obrotu oprogramowania szpiegowskiego zakładające uwzględnienie kwestii praworządności w fazie projektowania na podstawie art. 114 TFUE powinno zapewnić obywatelom Unii wyższy poziom ochrony; uważa za nieuzasadnione, że podczas gdy rozporządzenie w sprawie podwójnego zastosowania zapewnia obywatelom państw trzecich ochronę przed oprogramowaniem szpiegowskim eksportowanym z UE od 2021 r., obywatelom Unii nie zapewnia się równoważnej ochrony;
35. uważa, że jedynie sama technologia przechwytywania i ekstrakcji może być sprzedawana przez przedsiębiorstwa w UE i nabywana przez państwa członkowskie, a nie „hakowanie jako usługi”, które obejmuje dostarczanie technicznego, operacyjnego i metodologicznego wsparcia technologii nadzoru i umożliwia dostawcy dostęp do nieproporcjonalnej ilości danych, co jest niezgodne z zasadami proporcjonalności, konieczności, legalności, zgodności z prawem i adekwatności; wzywa Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego w tej sprawie;
36. podkreśla, że oprogramowanie szpiegowskie może być wprowadzane do obrotu wyłącznie po to, by mogło być zakupione i wykorzystane przez organy publiczne – według zamkniętej listy – których instrukcje obejmują dochodzenia w sprawie przestępstw lub ochronę bezpieczeństwa narodowego, w przypadku których można wydać zgodę na użycie oprogramowania szpiegowskiego; uważa, że agencja bezpieczeństwa powinny wykorzystywać oprogramowanie szpiegowskie jedynie wtedy, gdy wdrożyły wszystkie zalecenia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej³¹;
37. podkreśla obowiązek stosowania takiej wersji oprogramowania szpiegowskiego zaprojektowanego w sposób, który minimalizuje dostęp do wszystkich danych przechowywanych na urządzeniu, lecz powinno być zaprojektowane w sposób, który ogranicza dostęp do danych do bezwzględnie koniecznego minimum dla celów dochodzenia, na które wydano zgodę;
38. stwierdza, że w przypadku zakupu przez państwo członkowskie oprogramowania szpiegowskiego, zakup ten musi być możliwy do skontrolowania przez niezależny i bezstronny organ kontrolny mający odpowiednie upoważnienie;
39. podkreśla, że podkreśla, że wszystkie podmioty wprowadzające oprogramowanie szpiegowskie na rynek wewnętrzny powinny przestrzegać rygorystycznych wymogów w zakresie należytej staranności, a przedsiębiorstwa ubiegające się o status dostawców w ramach procedury udzielania zamówień publicznych powinny przejść proces weryfikacji obejmujący reakcję przedsiębiorstwa na naruszenia praw człowieka popełnione za pomocą jego oprogramowania oraz to, czy na potrzeby danej technologii wykorzystuje się dane zgromadzone w wyniku niedemokratycznych i stanowiących nadużycie praktyk nadzoru; podkreśla, że właściwe krajowe organy nadzoru powinny składać Komisji coroczne sprawozdania dotyczące zgodności;

³¹ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2-summary_en.pdf.

40. podkreśla, że przedsiębiorstwa oferujące technologie lub usługi nadzoru podmiotom państwowym powinny ujawniać właściwym krajowym organom nadzoru charakter pozwoleń na wywóz;
41. podkreśla, że państwa członkowskie powinny ustanowić okres karencji, aby tymczasowo uniemożliwić pracę byłych pracowników organów lub agencji rządowych dla firm zajmujących się oprogramowaniem szpiegowskim;

Potrzeba określenia granic bezpieczeństwa narodowego

42. jest zaniepokojony przypadkami nieuzasadnionego powoływania się na „bezpieczeństwo narodowe” w celu uzasadnienia rozmieszczenia i stosowania oprogramowania szpiegowskiego oraz zapewnienia absolutnej tajemnicy i brak odpowiedzialności; z zadowoleniem przyjmuje oświadczenie Komisji – zgodne z orzecznictwem TSUE³² – w którym stwierdziła, że samo odniesienie do bezpieczeństwa narodowego nie może być interpretowane jako nieograniczone odstępstwo od stosowania prawa UE i powinno wymagać jasnego uzasadnienia, oraz wzywa Komisję do podjęcia działań w następstwie tego oświadczenia w przypadkach wskazujących na nadużycia; uważa, że w demokratycznym i przejrzystym społeczeństwie, które przestrzega zasad praworządności, takie ograniczenia w imię bezpieczeństwa narodowego będą raczej wyjątkiem niż regułą;
43. Uważa, że pojęcie bezpieczeństwa narodowego musi być przeciwstawiane bardziej ograniczonemu zakresowi w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego, które ma szerszy zakres i obejmuje zapobieganie zagrożeniom dla obywateli, a w szczególności egzekwowanie prawa karnego;
44. wyraża ubolewanie z powodu trudności wynikających z braku wspólnej prawnej definicji bezpieczeństwa narodowego, określającej kryteria pozwalające ustalić, jaki system prawny może mieć zastosowanie w sprawach bezpieczeństwa narodowego, a także do wyraźnego rozgraniczenia obszaru, na którym taki specjalny system może mieć zastosowanie;
45. uważa, że użycie oprogramowania szpiegowskiego stanowi ograniczenie praw podstawowych; uważa ponadto, że w przypadku gdy pojęcia używa się w kontekście prawnym, co pociąga za sobą przeniesienie praw i nałożenie obowiązków (a w szczególności ograniczenia praw podstawowych osób fizycznych), pojęcie to musi być jasne i przewidywalne dla wszystkich osób, których dotyczy; przypomina, że Karta przewiduje, iż wszelkie ograniczenia praw podstawowych zgodnie z art. 52 ust. 1 muszą być zapisane w prawie; uważa zatem, że konieczne jest jasne zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”; podkreśla, że niezależnie od precyzyjnego wyznaczenia zakresu, dziedzinę bezpieczeństwa narodowego należy objąć w całości niezależnym, wiążącym i skutecznym nadzorem;
46. podkreśla, że jeżeli organy powołują się na względy bezpieczeństwa narodowego jako uzasadnienie korzystania z oprogramowania szpiegowskiego, powinny one, oprócz ram określonych w ust. 29, wykazać zgodność z prawem UE, w tym przestrzeganie zasad proporcjonalności, konieczności, legitymacji, legalności i adekwatności; podkreśla, że uzasadnienie powinno być łatwo dostępne i udostępniane krajowemu organowi kontrolnemu do oceny;

³² Wyrok z dnia 6 października 2020 r., sprawa C-623/17, Privacy International przeciwko Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs i in., ECLI:EU:C:2020:790, pkt 44 oraz wyroki z dnia 6 października 2020 r., sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18, La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in., ECLI:EU:C:2020:791, pkt 99: „[...] sam tylko fakt, że środek krajowy został podjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie może powodować niemożności stosowania prawa Unii i zwolnienia państw członkowskich z konieczności przestrzegania tego prawa”.

47. przypomina w tym kontekście, że wszystkie państwa członkowskie podpisały konwencję 108+, która określa normy i obowiązki w zakresie ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, w tym do celów bezpieczeństwa narodowego; zwraca uwagę, że konwencja 108+ stanowi wiążące ramy europejskie dotyczące przetwarzania danych przez służby wywiadu i służby bezpieczeństwa; wzywa wszystkie państwa członkowskie do bezzwłocznej ratyfikacji tej konwencji, do wdrożenia jej norm do prawa krajowego i podjęcia odpowiednich działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego;
48. podkreśla, że wyjątki i ograniczenia od ograniczonej liczby postanowień konwencji są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są zgodne z wymogami, o których mowa w art. 11 konwencji, co oznacza, że przy wdrażaniu konwencji 108+ każdy wyjątek i ograniczenie muszą być przewidziane ustawą, muszą respektować istotę podstawowych praw i wolności oraz muszą uzasadniać, że „stanowią niezbędny i proporcjonalny środek w społeczeństwie demokratycznym” w odniesieniu do jednej z uzasadnionych podstaw wymienionych w art. 11³³ oraz że takie wyjątki i ograniczenia nie mogą kolidować z „niezależnym i skutecznym przeglądem i nadzorem na mocy ustawodawstwa krajowego danej Strony”;
49. zauważa ponadto, że w konwencji 108+ podkreślono, że nadzór „ma uprawnienia do prowadzenia dochodzeń i podejmowania interwencji”; uważa, że skuteczny przegląd i nadzór oznacza wiążące uprawnienia tam, gdzie wpływ na prawa podstawowe jest największy, w szczególności na etapach dostępu, analizy i przechowywania procesu przetwarzania danych osobowych;
50. uważa, że brak wiążących uprawnień organów nadzoru w ramach dziedziny bezpieczeństwa narodowego jest niezgodny z kryterium określonym w konwencji 108+, zgodnie z którym w demokratycznym społeczeństwie stanowi to niezbędny i proporcjonalny środek;
51. zwraca uwagę, że w konwencji 108+ przewidziano bardzo ograniczoną liczbę wyjątków w odniesieniu do jej art. 15, ale nie dopuszcza się takich wyjątków, w szczególności w odniesieniu do ust. 2 [obowiązki w zakresie zwiększania świadomości], ust. 3 [konsultacje w sprawie środków ustawodawczych i administracyjnych], ust. 4 [wnioski i skargi od obywateli], ust. 5 [niezależność i bezstronność], ust. 6 [niezbędne zasoby umożliwiające skuteczną realizację zadań], ust. 7 [sprawozdawczość okresowa], ust. 8 [poufność], ust. 9 [możliwość wniesienia środka zaskarżenia] oraz ust. 10 [brak uprawnień dotyczących organów podczas sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości];

Lepsze wdrażanie i egzekwowanie obowiązującego prawa

52. zwraca uwagę na braki w krajowych ramach prawnych oraz konieczność lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów unijnych w celu przeciwdziałania tym brakom; wskazuje następujące przepisy unijne jako istotne, ale zbyt często niewłaściwie wdrażane lub egzekwowane: dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych, zasady udzielania zamówień publicznych, rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania, orzecznictwo (orzeczenia w sprawie inwigilacji i bezpieczeństwa narodowego) oraz dyrektywa o ochronie sygnalistów; wzywa Komisję,

³³ Ocenę tą przewidziano w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które nakłada ciężar dowodu na państwo/prawodawcę. Odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obejmuje: Roman Zacharow przeciwko Rosji (skarga nr 47143/06), 4 grudnia 2015 r.; Szabó i Vissy przeciwko Węgrom (skarga nr 37138/14), 12 stycznia 2016 r.; Big Brother Watch i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 58170/13, 62322/14 i 24969/15), 25 maja 2021 r. i Centrum För rättvisa przeciwko Szwecji (skarga nr 35252/08), 25 maja 2021 r.

- by zbadała niedociągnięcia we wdrażaniu i egzekwowaniu oraz przygotowała sprawozdanie w tej sprawie, a najpóźniej do 1 sierpnia 2023 r. przedstawiła plan działania na rzecz wyeliminowania tych niedociągnięć;
53. uważa, że właściwie wdrożenie i ścisłe egzekwowanie unijnych ram prawnych w zakresie ochrony danych, w szczególności dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych, ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i dyrektywy o e-prywatności, mają zasadnicze znaczenie; uważa, że równie ważne jest pełne wdrożenie odpowiednich orzeczeń TSUE – czego nadal brakuje w kilku państwach członkowskich; przypomina, że Komisja odgrywa główną rolę w egzekwowaniu prawa UE i zapewnianiu jego jednolitego stosowania w całej Unii oraz powinna korzystać z wszystkich dostępnych narzędzi, w tym z postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach uporczywego nieprzestrzegania prawa;
 54. apeluje, aby porozumienie z Wassenaar stało się wiążące dla wszystkich jego uczestników z myślą o uczynieniu z niego międzynarodowego traktatu;
 55. wzywa do tego, aby Cypr i Izrael stały się państwami uczestniczącymi w porozumieniu z Wassenaar; przypomina państwom członkowskim, że należy dołożyć wszelkich starań, aby umożliwić Cyprowi i Izraelowi przystąpienie do porozumienia z Wassenaar;
 56. podkreśla, że porozumienie z Wassenaar powinno obejmować ramy w zakresie praw człowieka, zawierające postanowienia dotyczące pozwoleń na technologie szpiegowskie oraz zapewniające ocenę i monitorowanie przestrzegania przepisów przez firmy produkujące technologie szpiegowskie, oraz zwraca uwagę, że państwa uczestniczące powinny zakazać zakupu technologii nadzoru od państw, które nie uczestniczą w tym porozumieniu;
 57. podkreśla, że w świetle ustaleń na temat oprogramowania szpiegowskiego Komisja i państwa członkowskie powinny zbadać szczegółowo pozwolenia na wywóz udzielone – na mocy rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania – na potrzeby korzystania z oprogramowania szpiegowskiego, a Komisja powinna udostępnić wyniki tej oceny Parlamentowi;
 58. podkreśla potrzebę identyfikowalności i rozliczalności wywozu oprogramowania szpiegowskiego i przypomina, że przedsiębiorstwa z UE powinny mieć możliwość wywozu oprogramowania szpiegowskiego tylko, jeżeli ma ono wystarczające właściwości w zakresie identyfikowalności, aby zawsze można było przypisać odpowiedzialność;
 59. podkreśla, że Komisja musi regularnie sprawdzać i odpowiednio egzekwować przekształcone rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania, aby uniknąć wybierania bardziej korzystnego systemu wywozu w całej Unii, co ma obecnie miejsce w Bułgarii i na Cyprze, oraz zwraca uwagę, że Komisja powinna dysponować odpowiednimi zasobami do realizacji tego zadania;
 60. zwraca się do Komisji o zapewnienie wystarczającego zasobu kadrowego jednostek odpowiedzialnych za nadzór nad rozporządzeniem w sprawie produktów podwójnego zastosowania i egzekwowanie jego przepisów;
 61. wzywa do wprowadzenia zmian do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania w celu wyjaśnienia w art. 15, że nie wolno wydawać pozwoleń na wywóz towarów podwójnego zastosowania, jeżeli towary są lub mogą być wykorzystywane do stosowania represji wewnętrznych lub do działań stanowiących poważne naruszenie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego; wzywa do pełnego wdrożenia kontroli praw

- człowieka i należytej staranności w procesie wydawania pozwoleń, a także do dalszych usprawnień, takich jak środki ochrony prawnej dla ofiar naruszeń praw człowieka i przejrzyste zgłaszanie przeprowadzonych działań w zakresie należytej staranności;
62. wzywa do wprowadzenia zmian do rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania w celu zapewnienia zakazu tranzytu w sytuacji, gdy towary są lub mogą być wykorzystywane do stosowania represji wewnętrznych lub do działań stanowiących poważne naruszenie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego;
63. podkreśla, że – zgodnie z przyszłą zmianą rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania – wyznaczone organy krajowe odpowiedzialne za zatwierdzanie i odmowę udzielenia pozwoleń na wywóz produktów podwójnego zastosowania powinny dostarczać szczegółowe sprawozdania zawierające: informacje na temat danego produktu podwójnego zastosowania; liczbę pozwoleń, o które wnioskowano; nazwę kraju wywozu; opis przedsiębiorstwa wywożącego oraz informację, czy przedsiębiorstwo to jest jednostką zależną; opis użytkownika końcowego i miejsca przeznaczenia; wartość pozwolenia na wywóz oraz informację na temat tego, dlaczego pozwolenie na wywóz zostało zatwierdzone lub odmówiono jego udzielenia; podkreśla, że sprawozdania te powinny być co kwartał podawane do wiadomości publicznej; wzywa do utworzenia specjalnej stałej komisji parlamentarnej mającej dostęp do informacji niejawnych Komisji w celu sprawowania nadzoru parlamentarnego;
64. podkreśla, że w ramach przyszłej zmiany rozporządzenia w sprawie produktów podwójnego zastosowania należy znieść wyjątek od wymogu przekazywania informacji Komisji ze względu na szczególną ochronę informacji handlowych, politykę obronną i zagraniczną lub bezpieczeństwo narodowe; uważa natomiast, że aby zapobiec udostępnianiu informacji szczególnie chronionych państwom trzecim, Komisja może podjąć decyzję o utajnieniu niektórych informacji w swoim sprawozdaniu rocznym;
65. podkreśla, że znajdująca się w przekształconym rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania definicja produktów służących do cybernawigacji nie może być interpretowana w sposób zawężający, lecz powinna obejmować wszystkie technologie w tej dziedzinie, takie jak urządzenia przechwytyjące lub zakłócające telekomunikację mobilną; złośliwe oprogramowanie; systemy lub urządzenia do nadzorowania komunikacji w sieci z wykorzystaniem protokołu IP; oprogramowanie specjalnie zaprojektowane lub zmodyfikowane do celów monitorowania lub analizy przez organy ścigania; laserowe urządzenia do detekcji akustycznej; narzędzia kryminalistyczne, które pobierają surowe dane z urządzenia obliczeniowego lub komunikacyjnego i obchodzą mechanizmy kontroli „uwierzytelniania” lub upoważnienia urządzenia; systemy lub urządzenia elektroniczne zaprojektowane do nadzoru i monitorowania widma fal elektromagnetycznych do celów wywiadu wojskowego albo bezpieczeństwa; oraz bezzałogowe statki powietrzne zdolne do prowadzenia nadzoru;
66. wzywa do przyjęcia na szczeblu unijnym dodatkowych przepisów, które wymagałyby od przedsiębiorstw produkujących lub wywożących technologie nadzoru uwzględnienia ram w zakresie praw człowieka i należytej staranności zgodnie z Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka;

Współpraca międzynarodowa w celu ochrony obywateli

67. Wzywa do opracowania wspólnej strategii UE-USA w zakresie oprogramowania szpiegowskiego, w tym wspólnej białej lub czarnej listy dostawców oprogramowania szpiegowskiego, których narzędzi nadużywały zagraniczne rządy o niskim poziomie praw człowieka lub

istnieje ryzyko takiego nadużycia, aby w złej wierze ukierunkować działania na urzędników państwowych, dziennikarzy i społeczeństwo obywatelskie, i którzy działają wbrew bezpieczeństwu i polityce zagranicznej Unii i którzy (nie) są upoważnieni do jego sprzedaży organom publicznym, do ustalenia wspólnych kryteriów dla dostawców, którzy mają być umieszczeni na którejkolwiek z tych list, do opracowania ustaleń dotyczących wspólnych sprawozdań UE-USA na temat tej branży, do wprowadzenia wspólnej kontroli, wspólnych obowiązków w zakresie należytej staranności dla dostawców oraz do kryminalizacji sprzedaży oprogramowania szpiegowskiego podmiotom niepaństwowym;

68. wzywa Radę UE-USA ds. Handlu i Technologii do przeprowadzenia szeroko zakrojonych i otwartych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w celu opracowania wspólnej strategii i standardów UE-USA, w tym wspólnej białej listy lub czarnej listy;
69. wzywa do rozpoczęcia rozmów z innymi państwami, w szczególności z Izraelem, w celu ustalenia ram wprowadzania na rynek oprogramowania szpiegowskiego i udzielania pozwoleń na wywóz, w tym zasad dotyczących przejrzystości, listy krajów kwalifikujących się z uwzględnieniem standardów w zakresie praw człowieka i ustaleń dotyczących należytej staranności;
70. zauważa, że w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi, gdzie NSO zostało szybko wpisane na czarną listę, a prezydent USA podpisał dekret, zgodnie z którym firma ta nie może wykorzystywać w sposób operacyjny komercyjnego oprogramowania szpiegowskiego, które stwarza znaczące ryzyko dla kontrwywiadu lub bezpieczeństwa rządu Stanów Zjednoczonych lub znaczące ryzyko niewłaściwego wykorzystania przez zagraniczny rząd lub osobę zagraniczną, na szczeblu UE nie podjęto żadnych wystarczających działań w odniesieniu do przywozu oprogramowania szpiegowskiego i egzekwowania przepisów dotyczących wywozu;
71. stwierdza, że należy wzmocnić unijne przepisy dotyczące wywozu i ich egzekwowanie w celu ochrony praw człowieka w państwach trzecich oraz że potrzebne są niezbędne narzędzia, aby skutecznie wdrażać ich klauzule; przypomina, że UE powinna dążyć do połączenia sił ze Stanami Zjednoczonymi i innymi sojusznikami w celu uregulowania handlu oprogramowaniem szpiegowskim i wykorzystania ich łącznej siły rynkowej do wymuszenia zmian oraz ustanowić zestaw solidnych standardów przejrzystości, identyfikowalności i odpowiedzialności za wykorzystywanie technologii nadzoru, czego efektem powinna być inicjatywa na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych;

Luki zero-day

72. wzywa do uregulowania kwestii odkrywania, udostępniania, naprawiania i wykorzystywania luk oraz procedur ujawniania informacji, co uzupełni podstawę określoną w dyrektywie (UE) 2022/2555³⁴ (dyrektywa NIS 2) i we wniosku dotyczącym aktu dotyczącego cyberodporności³⁵;
73. uważa, że naukowcy muszą mieć możliwość badania luk i dzielenia się wynikami bez odpowiedzialności cywilnej i karnej na mocy m.in. dyrektywy o cyberprzestępczości i dyrektywy o prawie autorskim;

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148, Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 80.

³⁵ Wniosek z dnia 15 września 2022 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie horyzontalnych wymogów w cyberbezpieczeństwie w odniesieniu do produktów z elementami cyfrowymi i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020 [COM(2022)0454].

74. wzywa najważniejsze podmioty z branży do stworzenia zachęt dla badaczy do udziału w badaniach nad lukami poprzez inwestowanie w plany naprawiania luk, praktyki ujawniania informacji w branży i społeczeństwu obywatelskiemu oraz prowadzenie programów wynagradzania za wykrywanie błędów;
75. wzywa Komisję, aby zwiększyła wsparcie i finansowanie programów wynagradzania za wykrywanie luk i innych projektów służących poszukiwaniu i naprawianiu luk w zabezpieczeniach oraz aby ustanowiła skoordynowane podejście do obowiązkowego ujawniania luk między państwami członkowskimi;
76. wzywa do wprowadzenia zakazu sprzedaży luk w zabezpieczeniach systemu w jakimkolwiek celu innym niż wzmocnienie bezpieczeństwa tego systemu oraz obowiązku ujawniania wyników wszystkich badań nad lukami w skoordynowany i odpowiedzialny sposób, promując bezpieczeństwo publiczne i minimalizując ryzyko wykorzystania luk w zabezpieczeniach;
77. wzywa podmioty publiczne i prywatne do utworzenia publicznie dostępnego punktu kontaktowego, w którym można zgłaszać luki w systemie w sposób skoordynowany i odpowiedzialny, a także do tego, by organizacje, które otrzymują informacje o lukach w swoim systemie, podejmowały natychmiastowe działania w celu ich naprawienia; uważa, że w przypadku gdy dostępna jest poprawka, należy upoważnić organizacje do wprowadzenia odpowiednich środków, aby zapewnić szybkie i gwarantowane wdrożenie w ramach skoordynowanego i odpowiedzialnego procesu ujawniania informacji;
78. uważa, że państwa członkowskie powinny przeznaczyć wystarczające zasoby finansowe, techniczne i ludzkie na badania nad bezpieczeństwem luk i ich naprawianie;
79. wzywa państwa członkowskie do opracowania procesów ujawniania luk, określonych w przepisach prawa, które stanowią, że domyślnie luki należy ujawniać, a nie wykorzystywać, oraz że każda decyzja o odstąpieniu od tego podejścia musi stanowić wyjątek i podlegać ocenie zgodnie z wymogami konieczności i proporcjonalności, w tym rozważeniu, czy infrastruktura, której dotyczy luka, jest wykorzystywana przez dużą część populacji, oraz objąć ścisłym nadzorem niezależnego organu nadzorczego, a także przejrzystymi procedurami i decyzjami;

Sieci telekomunikacyjne

80. podkreśla, że należy cofnąć licencję każdemu dostawcy usług, co do którego stwierdzono, że ułatwia nieuprawniony dostęp do krajowej lub międzynarodowej infrastruktury sygnalizacji ruchomej we wszystkich generacjach (obecnie od 2G do 5G);
81. podkreśla, że procesy, za pomocą których podmioty działające w złej wierze mogą tworzyć nowe numery telefonów z całego świata, powinny być lepiej uregulowane, aby utrudnić ukrycie nielegalnych działań;
82. podkreśla potrzebę zapewnienia przez dostawców usług telekomunikacyjnych zdolności do wykrywania potencjalnych nadużyć w zakresie dostępu, kontroli lub skutecznego końcowego wykorzystania infrastruktury sygnalizacji uzyskanej przez strony trzecie w drodze umów handlowych lub innych umów w państwie członkowskim, w którym prowadzą działalność;
83. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, aby właściwe organy krajowe, zgodnie z przepisami dyrektywy NIS 2, oceniały poziom odporności dostawców usług telekomunikacyjnych na nieuprawnione włamania;

84. wzywa dostawców usług telekomunikacyjnych do podjęcia zdecydowanych i widocznych działań w celu złagodzenia różnych form emulacji bez zezwolenia ruchu telekomunikacyjnego generowanego przez element sieci w celu uzyskania dostępu do danych lub usług przeznaczonych dla legalnego użytkownika i innej działalności polegającej na manipulowaniu normalnymi operacjami elementów sieci ruchomej i infrastruktury do celów inwigilacji przez podmioty działające w złej wierze, w tym podmioty na szczeblu państwowym oraz grupy przestępcze;
85. wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań w celu zapewnienia, aby podmioty państwowe spoza UE, które nie przestrzegają praw podstawowych, nie miały kontroli nad infrastrukturą strategiczną ani nie mogły z niej skutecznie korzystać oraz aby nie miały wpływu na decyzje dotyczące strategicznej infrastruktury w Unii, w tym infrastruktury telekomunikacyjnej;
86. wzywa wszystkie państwa członkowskie do priorytetowego traktowania większych inwestycji w ochronę infrastruktury krytycznej, takiej jak krajowe systemy telekomunikacyjne, aby naprawić luki w ochronie przed naruszeniami prywatności, zapobiegać wyciekom danych i nieuprawnionym włamaniom, aby bronić praw podstawowych obywateli;
87. wzywa właściwe organy krajowe do aktywnego promowania wzmocnienia zdolności dostawców, a także zdolności reagowania, aby usprawnić identyfikację osób nielegalnie namierzonych, a także powiadamianie i zgłaszanie incydentów, w celu zapewnienia ciągłej, wymiernej pewności i łagodzenia skutków wykorzystywania luk w zabezpieczeniach przez krajowe i pozaunijne podmioty działające w złej wierze;

E-prywatność

88. wzywa do szybkiego przyjęcia rozporządzenia w sprawie e-prywatności w sposób, który w pełni odzwierciedla orzecznictwo dotyczące ograniczeń na potrzeby bezpieczeństwa narodowego oraz konieczność zapobiegania nadużywaniu technologii nadzoru, a także wzmocnienia podstawowe prawo do prywatności oraz zapewnia silne zabezpieczenia o skuteczne egzekwowanie prawa; podkreśla, że zakres uprawnionego przechwytywania nie powinien wykraczać poza dyrektywę o e-prywatności (2002/58/WE);
89. wzywa do ochrony wszelkiej łączności elektronicznej, treści i metadanych przed nadużywaniem danych osobowych i prywatnej komunikacji przez prywatne przedsiębiorstwa i organy rządowe; zwraca uwagę, że nie należy osłabiać narzędzi bezpieczeństwa cyfrowego w fazie projektowania, takich jak pełne szyfrowanie transmisji;
90. wzywa Komisję do dokonania oceny wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy o e-prywatności w całej UE oraz do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku wystąpienia naruszeń;

Rola Europolu

91. zauważa, że w piśmie do przewodniczącego komisji PEGA z kwietnia 2023 r. Europol poinformował komisję, że skontaktował się z Bułgarią, Grecją, Hiszpanią, Węgrami i Polską w celu ustalenia, czy toczą się tam lub są planowane postępowania przygotowawcze lub inne postępowania na podstawie mających zastosowanie przepisów prawa krajowego, które Europol mógłby wesprzeć; podkreśla, że oferowanie pomocy państwom członkowskim nie stanowi wszczęcia, przeprowadzenia lub koordynowania postępowania przygotowawczego, o którym mowa w art. 6;

92. wzywa Europol do pełnego wykorzystania nowo nabytych uprawnień na mocy art. 6 ust. 1a rozporządzenia (UE) 2022/991, w ramach których Europol może zaproponować właściwym organom zainteresowanych państw członkowskich, w stosownych przypadkach, wszczęcie, przeprowadzenie lub koordynowanie postępowania przygotowawczego; przypomina, że zgodnie z art. 6 odrzucenie takiego wniosku należy do państw członkowskich;
93. wzywa wszystkie państwa członkowskie, aby zobowiązały się wobec Parlamentu Europejskiego i Rady do angażowania Europolu w dochodzenia w sprawie zarzutów nielegalnego korzystania z oprogramowania szpiegowskiego na szczeblu krajowym, w szczególności w przypadku propozycji, o której mowa w art. 6 ust. 1a rozporządzenia (UE) 2022/991;
94. wzywa państwa członkowskie do utworzenia w ramach Europolu rejestru krajowych operacji egzekwowania prawa z wykorzystaniem oprogramowania szpiegowskiego, w którym to rejestrze każda operacja powinna być oznaczona kodem, oraz do tego, by wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego przez rządy uwzględnić w rocznym sprawozdaniu Europolu z oceny zagrożenia zorganizowaną przestępczością internetową;
95. jest zdania, że należy zastanowić się nad rolą Europolu w przypadku, gdy organy krajowe nie wszczynają postępowań przygotowawczych lub odmawiają ich wszczęcia, a istnieją wyraźne zagrożenia dla interesów i bezpieczeństwa UE;

Unijna polityka rozwoju

96. wzywa Komisję i ESDZ do wdrożenia bardziej rygorystycznych mechanizmów kontroli w celu zagwarantowania, że w ramach unijnej pomocy rozwojowej, w tym przekazywania technologii nadzoru i szkoleń w zakresie wdrażania oprogramowania służącego do nadzoru, nie są finansowane ani wspierane narzędzia i działania, które mogłyby naruszać zasady demokracji, dobrych rządów, praworządności i poszanowania praw człowieka lub które stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego lub zasadniczego bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich; zauważa, że oceny Komisji dotyczące zgodności z prawem Unii, w szczególności z rozporządzeniem finansowym, powinny zawierać specjalne kryteria kontroli i mechanizmy egzekwowania, aby zapobiec takim nadużyciom, w tym przewidywać ewentualne tymczasowe zawieszenie określonych projektów w przypadku wykrycia naruszenia tych zasad;
97. wzywa Komisję i ESDZ do uwzględnienia w każdej ocenie wpływu na prawa człowieka i prawa podstawowe procedury monitorowania pod kątem potencjalnego nadużywania nadzoru, która to procedura w pełni uwzględnia art. 51 Karty w terminie jednego roku [od publikacji zaleceń komisji PEGA]; podkreśla, że procedurę tę należy przedstawić Parlamentowi i Radzie, a ocenę wpływu należy przeprowadzić przed udzieleniem jakiegokolwiek wsparcia państwu niebędącym członkami UE;
98. wzywa ESDZ do uwzględnienia kwestii nadużywania oprogramowania szpiegowskiego wobec obrońców praw człowieka w rocznym sprawozdaniu UE na temat praw człowieka i demokracji;

Regulacje finansowe Unii

99. zwraca uwagę, że należy zwiększyć nacisk na poszanowanie praw człowieka przez sektor finansowy; podkreśla, że zalecenia UNGPs 10+ dotyczące biznesu i praw człowieka należy włączyć do prawa Unii oraz że dyrektywa w sprawie należytej staranności powinna mieć pełne zastosowanie do sektora finansowego, aby zapewnić poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w sektorze finansowym;

100. jest zaniepokojony konsekwencjami decyzji TSUE dotyczącej dyrektywy (UE) 2018/843 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu³⁶, zgodnie z którą informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i prawnym, wprowadzone do krajowego i publicznie dostępnego rejestru beneficjentów rzeczywistych, uznaje się za nieważne³⁷; podkreśla, że – biorąc pod uwagę decyzję TSUE – przyszła dyrektywa powinna umożliwiać jak największą publiczną dostępność, tak aby trudniej było ukryć zakup lub sprzedaż oprogramowania szpiegowskiego za pośrednictwem pełnomocników i spółek brokerskich;

Postępowanie po przyjęciu rezolucji przez Parlament

101. wzywa do podjęcia niezwłocznych działań w następstwie rezolucji Parlamentu z 12 marca 2014 r. w sprawie realizowanych przez NSA amerykańskich programów nadzoru, organów nadzoru w różnych państwach członkowskich oraz ich wpływu na prawa podstawowe obywateli UE oraz na współpracę transatlantycką w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; podkreśla, że zalecenia zawarte we wspomnianej rezolucji należy wykonać w trybie pilnym;

102. podkreśla, że chociaż nadzór nad działaniami służb wywiadowczych powinien opierać się zarówno na legitymacji demokratycznej (silnych ramach prawnych, upoważnieniu *ex ante* i weryfikacji *ex post*), jak i na odpowiednich zdolnościach technicznych i wiedzy fachowej, większości obecnych unijnych i amerykańskich organów nadzoru zdecydowanie brakuje ich obu, zwłaszcza zdolności technicznych;

103. podobnie jak w przypadku Echelonu wzywa wszystkie parlamenty narodowe, które jeszcze tego nie uczyniły, do przyznania parlamentarzystom lub organom eksperckim kompetencji prawnych w zakresie prowadzenia dochodzeń w ramach znaczącego nadzoru nad działaniami wywiadowczymi; wzywa parlamenty narodowe do zapewnienia tego, aby takie komisje lub organy nadzoru posiadały wystarczające zasoby, fachową wiedzę techniczną i środki prawne, w tym prawo do prowadzenia kontroli na miejscu, umożliwiające im sprawowanie skutecznej kontroli nad służbami wywiadowczymi;

104. wzywa do powołania grupy wysokiego szczebla w celu zaproponowania, w sposób przejrzysty i we współpracy z parlamentami, zaleceń i dalszych kroków, jakie należy poczynić w kierunku nasilenia demokratycznej kontroli, w tym kontroli parlamentarnej nad służbami wywiadowczymi, oraz bardziej intensywnej współpracy w zakresie kontroli w UE, w szczególności w jej wymiarze transgranicznym;

105. uważa, że ta grupa wysokiego szczebla powinna:

- a) określać minimalne europejskie normy lub wytyczne w zakresie nadzoru *ex ante* i *ex post* nad służbami wywiadowczymi w oparciu o obowiązujące sprawdzone wzorce postępowania i zalecenia organów międzynarodowych takich jak ONZ i Rada Europy, w tym w sprawie uznawania organów nadzorczych za osobę trzecią na podstawie „zasady osoby trzeciej” lub „zasady kontroli organu zastrzegającego”, dotyczące sprawowania nadzoru nad wywiadem z państw obcych i pociągania go do odpowiedzialności;

³⁶ Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawach połączonych C-37/20 i C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.

³⁷ TSUE. Komunikat prasowy nr 188/22, wyroku Trybunału w sprawach połączonych C-37/20 i C-601/20.

- b) opracowywać kryteria zwiększonej przejrzystości na podstawie ogólnej zasady dostępu do informacji i tak zwanych „zasad z Tshwane”³⁸;
106. zamierza zorganizować konferencję z krajowymi – parlamentarnymi lub niezależnymi – organami nadzoru;
107. wzywa państwa członkowskie do wykorzystania najlepszych praktyk, aby poprawić dostęp ich organów nadzoru do informacji na temat działań wywiadowczych, w tym informacji niejawnych i informacji pochodzących od innych służb, oraz ustanowienia uprawnień w zakresie przeprowadzania wizyt na miejscu, solidnego zbioru uprawnień w zakresie przesłuchań, odpowiednich zasobów i fachowej wiedzy technicznej, zdecydowanej niezależności od ich rządu oraz obowiązku sprawozdawczego wobec ich parlamentów;
108. wzywa państwa członkowskie do rozwoju współpracy między organami nadzoru;
109. wzywa Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego unijnej procedury sprawdzającej poświadczenia bezpieczeństwa wszystkich osób sprawujących urzędy w Unii, ponieważ obecny system, który opiera się na poświadczaniu bezpieczeństwa przez państwa członkowskie obywatelstwa, przewiduje różne wymogi i różną długość procedur w systemach krajowych, co powoduje różne traktowanie posłów do Parlamentu i ich pracowników w zależności od obywatelstwa;
110. przypomina postanowienia porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim a Radą w sprawie przekazywania Parlamentowi Europejskiemu i przetwarzania przez Parlament posiadanych przez Radę informacji niejawnych dotyczących spraw innych niż z dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które należy wykorzystać do poprawy nadzoru na szczeblu UE;

Unijne programy badawcze

111. wzywa do wdrożenia bardziej rygorystycznych i skutecznych mechanizmów kontroli w celu dopilnowania, by unijne fundusze badawcze nie były wykorzystywane do finansowania ani wspierania narzędzi naruszających wartości UE, w tym oprogramowania szpiegowskiego i narzędzi nadzoru; zauważa, że oceny zgodności z prawem Unii powinny zawierać specjalne kryteria kontroli w celu zapobiegania takim nadużyciom; wzywa do wstrzymania unijnych funduszy badawczych dla podmiotów, które są lub były zaangażowane w bezpośrednie lub pośrednie ułatwianie naruszeń praw człowieka za pomocą narzędzi nadzoru;
112. podkreśla, że unijne finansowanie badań naukowych, takie jak umowy w sprawie programu „Horyzont Europa” z państwami niebędącymi członkami UE nie może być wykorzystywane do przyczyniania się do rozwoju oprogramowania szpiegowskiego i równoważnych technologii;

Unijne laboratorium technologiczne

113. wzywa Komisję, aby niezwłocznie zainicjowała stworzenie niezależnego europejskiego interdyscyplinarnego instytutu badawczego, koncentrującego się na badaniach i rozwoju na styku technologii informacyjnych i komunikacyjnych, praw podstawowych i bezpieczeństwa; podkreśla, że instytut ten powinien współpracować z ekspertami, środowiskiem

³⁸ „The Global Principles on National Security and the Right to Information” [Globalne zasady obrony narodowej i prawa do informacji], czerwiec 2013 r.

akademickim i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, a także powinien być otwarty na uczestnictwo ekspertów i instytucji z państw członkowskich;

114. podkreśla, że instytut ten przyczyniłoby się to do zwiększenia świadomości, przypisania działań i odpowiedzialności w Europie i poza nią, a także do zwiększenia europejskiej bazy talentów i zrozumienia, w jaki sposób dostawcy oprogramowania szpiegowskiego rozwijają, utrzymują, sprzedają i świadczą usługi osobom trzecim;
115. uważa, że zadaniem instytutu powinno być wykrywanie i ujawnianie niezgodnego z prawem wykorzystywania oprogramowania do celów nielegalnej inwigilacji, zapewnianie dostępnego i bezpłatnego wsparcia prawnego i technologicznego, w tym badań przesiewowych smartfonów dla osób, które podejrzewają, że stały się celem oprogramowania szpiegowskiego, oraz narzędzi niezbędnych do wykrywania oprogramowania szpiegującego, przeprowadzanie analizy kryminalistycznej na potrzeby postępowań wstępnych oraz regularne składanie sprawozdania na temat wykorzystywania i niewłaściwego wykorzystywania oprogramowania szpiegującego w UE, z uwzględnieniem aktualizacji technologicznych; uważa, że sprawozdanie to powinno być udostępniane corocznie i przekazywane Komisji, Parlamentowi i Radzie;
116. zaleca, aby Komisja utworzyła unijne laboratorium technologiczne w ścisłej współpracy z zespołem reagowania na incydenty komputerowe w instytucjach, organach i agencjach UE (CERT-UE) i ENISA oraz konsultowała się przy tym z odpowiednimi ekspertami, tak aby wyciągnąć wnioski z najlepszych praktyk akademickich;
117. podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiedniego finansowania unijnego laboratorium technologicznego;
118. zaleca, aby Komisja przedstawiła system certyfikacji w zakresie analizy i uwierzytelniania materiałów kryminalistycznych;
119. wzywa Komisję do wspierania zdolności społeczeństwa obywatelskiego na całym świecie w celu zwiększenia odporności na ataki oprogramowania szpiegowskiego oraz zapewnienia obywatelom pomocy i usług;

Praworządność

120. podkreśla, że skutki bezprawnego stosowania oprogramowania szpiegowskiego są znacznie dotkliwsze w państwach członkowskich, w których organy zajmujące się zwykle prowadzeniem dochodzeń i zapewnianiem osobom inwigilowanym prawa do zadośćuczynienia są zawłaszczane przez państwo, oraz że tam, gdzie istnieje kryzys praworządności i zagrożona jest niezależność wymiaru sprawiedliwości, nie można polegać na organach krajowych;
121. wzywa zatem Komisję, aby zapewniła skuteczne wdrożenie jej narzędzi w zakresie praworządności, w szczególności przez:
 - a) wprowadzenie bardziej kompleksowego monitorowania praworządności, w tym zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące niezgodnego z prawem wykorzystywania przez państwa członkowskie oprogramowania szpiegującego w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat praworządności, ocenę reakcji instytucji państwowych, jeśli chodzi o zapewnienie zadośćuczynienia osobom inwigilowanym z użyciem oprogramowania szpiegowskiego oraz poprzez rozszerzenie zakresu rocznego sprawozdania na temat praworządności i uwzględnienie w nim wszystkich wyzwań dla demokracji, praworządności i praw podstawowych zawartych w art. 2 TUE, o co wielokrotnie zabiegał Parlament;

- b) aktywne wszczynanie i łączenie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z uchybieniami w zakresie praworządności, takimi jak zagrożenia dla niezależności sądownictwa oraz skutecznego funkcjonowania policji i prokuratury w kontekście współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych;

Unijny fundusz wsparcia finansowego w związku z postępowaniem sądowym

122. wzywa do ustanowienia, bez zbędnej zwłoki, unijnego funduszu wsparcia finansowego w związku z postępowaniem sądowym w celu pokrycia rzeczywistych kosztów procesowych i umożliwienia osobom inwigilowanym z użyciem oprogramowania szpiegowskiego dochodzenia odpowiedniego zadośćuczynienia, w tym za szkody związane z bezprawnym stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego przeciwko nim, zgodnie z działaniem przygotowawczym przyjętym przez Parlament w 2017 r. w celu utworzenia „unijnego funduszu wsparcia finansowego dla postępowań w sprawach o naruszenia zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych”;

Institucje UE

123. wyraża zaniepokojenie dotychczasowym brakiem działań ze strony Komisji i wzywa ją do pełnego wykorzystania wszystkich uprawnień przysługujących jej jako strażnicze traktatów oraz do kompleksowego i dogłębnego zbadania sprawy nadużywania oprogramowania szpiegowskiego i handlu nim w Unii;
124. wzywa Komisję do przeprowadzenia pełnego dochodzenia w sprawie wszystkich zarzutów i podejrzeń dotyczących wykorzystania oprogramowania szpiegowskiego przeciwko jej urzędnikom oraz do złożenia sprawozdania Parlamentowi, a w razie potrzeby właściwym organom ścigania;
125. wzywa Komisję do powołania specjalnej grupy zadaniowej (z udziałem krajowych komisji wyborczych) ds. ochrony wyborów europejskich w 2024 r. w całej Unii; przypomina, że zagrożeniem dla europejskich procesów wyborczych jest nie tylko ingerencja zagraniczna, ale również wewnętrzna; podkreśla, że niewłaściwe wykorzystanie wszechobecnych narzędzi nadzoru, takich jak Pegasus, może mieć wpływ na wybory;
126. zauważa, że zbiorcza odpowiedź Rady na zapytania Parlamentu skierowane do poszczególnych państw członkowskich wpłynęła do komisji PEGA dopiero w przeddzień publikacji projektu sprawozdania, czyli około cztery miesiące po pismach PE; wyraża zaniepokojenie brakiem działań Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej oraz – zważywszy na skalę zagrożenia dla demokracji w Europie – wzywa do zorganizowania specjalnego szczytu Rady Europejskiej;
127. wzywa Radę UE, by zajęła się wydarzeniami związanymi ze stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego i jego wpływem na wartości zapisane w art. 2 TUE podczas wysłuchań organizowanych na mocy art. 7 ust. 1 TUE;
128. wzywa Radę do stałego zapraszania Parlamentu Europejskiego na posiedzenia jej Komitetu ds. Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 17 ust. 2 przepisów Rady z 2013 r. dotyczących bezpieczeństwa;
129. stoi na stanowisku, że Parlament powinien mieć pełne uprawnienia śledcze, w tym lepszy dostęp do informacji jawnych i niejawnych, prawo do wzywania świadków i do formalnego żądania od świadków zeznań pod przysięgą i dostarczania wymaganych informacji

- w określonych terminach; przypomina stanowisko Parlamentu w sprawie wniosku Parlamentu z dnia 23 maja 2012 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie szczegółowych przepisów regulujących wykonywanie przez Parlament Europejski uprawnień śledczych i zastępującego decyzję 95/167/WE, Euratom, EWWiS Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji³⁹; wzywa Radę do natychmiastowego rozpoczęcia prac nad tym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia, aby zapewnić Parlamentowi Europejskiemu odpowiednie uprawnienia śledcze;
130. uznaje działania Parlamentu podejmowane na rzecz wykrywania infekcji oprogramowaniem szpiegowskim; uważa jednak, że należy wzmocnić ochronę personelu, uwzględniając przywileje i immunitety osób, które były szpiegowane; przypomina, że wszelkie ataki na prawa polityczne posłów stanowią atak na niezależność i suwerenność instytucji, jak również atak na prawa wyborców;
 131. wzywa Prezydium do przyjęcia protokołu dotyczącego przypadków, w których członkowie lub personel Izby stali się bezpośrednim lub pośrednim celem inwigilacji z użyciem oprogramowania szpiegowskiego, oraz podkreśla, że wszystkie przypadki muszą być zgłaszane przez Parlament właściwym organom ścigania; podkreśla, że Parlament powinien zapewnić pomoc prawną i techniczną w takich przypadkach;
 132. postanawia zapoczątkować konferencję międzyinstytucjonalną, w ramach której Parlament, Rada i Komisja muszą dążyć do reform zarządzania służących wzmocnieniu zdolności instytucjonalnej Unii do tego, by odpowiednio reagować na pochodzące z wewnątrz ataki na demokrację i praworządność oraz by zagwarantować, że Unia dysponuje skutecznymi ponadnarodowymi metodami egzekwowania traktatów i prawa wtórnego w przypadku nieprzestrzegania ich przez państwa członkowskie;
 133. wzywa do szybkiego przyjęcia wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii (COM(2022)0122) oraz jego szybkiego wdrożenia, a następnie ścisłego egzekwowania w celu zmniejszenia ryzyka infekcji oprogramowaniem szpiegowskim urządzeń i systemów wykorzystywanych przez pracowników instytucji UE i polityków;
 134. wzywa UE do przystąpienia do konwencji 108+;
 135. wzywa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do zainicjowania dyskusji w ramach europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich na temat wpływu nadużywania powszechnej inwigilacji na procesy demokratyczne i prawa obywateli; wzywa sieć do opracowania zaleceń dotyczących skutecznego i znaczącego dochodzenia roszczeń w całej UE;

Działania legislacyjne

136. wzywa Komisję do szybkiego wystąpienia z wnioskami ustawodawczymi na podstawie niniejszego zalecenia;
- ◦
137. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszego zalecenia państwom członkowskim, Radzie, Komisji oraz Europolicy.

³⁹ Dz.U. C 264 E z 13.9.2013, s. 41.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 23 czerwca 2022 r.
w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy
i Zwiększania Odporności (2021/2251(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (rozporządzenie w sprawie RRF)¹,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii² (rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie prawa Parlamentu do informacji na temat bieżącej oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 10 czerwca 2021 r. dotyczącą opinii Parlamentu w sprawie prowadzonej obecnie przez Komisję i Radę oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności⁴,
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2022 r., dotyczących m.in. ostatnich wydarzeń związanych z wojną w Ukrainie oraz sankcji UE wobec Rosji i ich stosowania⁵, a także z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie skutków społecznych i gospodarczych dla UE związanych z rosyjską wojną w Ukrainie – zwiększanie zdolności UE do działania⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)⁷,
- uwzględniając rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2106 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przez określenie wspólnych wskaźników oraz szczegółowych elementów tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności⁸,

¹ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

² Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

³ Dz.U. C 15 z 12.1.2022, s. 184.

⁴ Dz.U. C 67 z 8.2.2022, s. 90.

⁵ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0121.

⁶ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0219.

⁷ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0240.

⁸ Dz.U. L 429 z 1.12.2021, s. 83.

- uwzględniając rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2105 z dnia 28 września 2021 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przez określenie metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych⁹,
- uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 20 października 2021 r. dotyczącą rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021¹⁰,
- uwzględniając komunikat Komisji z 24 listopada 2021 r. pt. „Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r.” (COM(2021)0740),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 24 listopada 2021 r. pt. „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2022 r.” (COM(2021)0900),
- uwzględniając dokument roboczy służb Komisji z dnia 24 listopada 2021 r. zatytułowany „Analysis of the euro area economy” [Analiza gospodarki strefy euro], towarzyszący dokumentowi „Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area” [Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej strefy euro] (SWD(2021)0362),
- uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹¹,
- uwzględniając pierwsze sprawozdanie roczne Komisji z wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2022)0075), opublikowane 1 marca 2022 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji z 8 marca 2022 r. pt. „RePowerEU: wspólne europejskie działania w kierunku bezpieczniejszej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie” (COM(2022)0108),
- uwzględniając wspólną analizę Europejskiego Komitetu Regionów i Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR) dotyczącą zaangażowania gmin, miast i regionów w przygotowanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a także wyniki ich ukierunkowanych konsultacji z dnia 27 kwietnia 2022 r. zatytułowanych „Wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: perspektywa władz lokalnych i regionalnych”;
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE¹² oraz z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczących Polski i Węgier¹³,
- uwzględniając tabelę wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności oraz jej analizy tematyczne, a także prezentacje dla Parlamentu¹⁴,
- uwzględniając zawiadomienie Komisji z 12 lutego 2021 r. zatytułowane „Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyni poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności” (C(2021)1054),

⁹ Dz.U. L 429 z 1.12.2021, s. 79.

¹⁰ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 45.

¹¹ Dz.U. C 97 z 28.2.2022, s. 21.

¹² Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0074.

¹³ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0204.

¹⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=pl

- uwzględniając analizy i briefingi swoich służb ds. analiz na temat RRF¹⁵,
 - uwzględniając art. 54 Regulaminu, a także art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy i załącznik 3 do tej decyzji,
 - uwzględniając opinie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisji Kontroli Budżetowej oraz Komisji Kultury i Edukacji,
 - uwzględniając pisma Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Komisji Handlu Międzynarodowego oraz Komisji Spraw Konstytucyjnych,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Budżetowej i Komisji Gospodarczej i Monetarnej (A9-0171/2022),
- A. mając na uwadze, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) stanowi główny element pakietu stymulacyjnego Next Generation EU (NGEU);
- B. mając na uwadze, że 672,5 mld EUR w formie dotacji i pożyczek udostępnia się na sfinansowanie środków krajowych mających na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 (zwanej dalej „pandemią”); mając na uwadze, że Parlament początkowo opowiadał się za wyższym udziałem dotacji w RRF;
- C. mając na uwadze, że środki udostępniane w ramach RRF zapewniają wsparcie w kluczowych obszarach polityki, takich jak zielona transformacja, transformacja cyfrowa, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, odporność instytucjonalna i gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej, a także obszar związany z dziećmi i młodzieżą, w tym edukację i umiejętności;
- D. mając na uwadze, że w rezultacie inwazji Rosji na Ukrainę, do której doszło 24 lutego 2022 r., UE nałożyła sankcje gospodarcze na niespotykaną wcześniej skalę; mając na uwadze, że konflikt wywołany przez Rosję doprowadził do sytuacji, w której znaczna liczba obywateli ukraińskich zdecydowała się opuścić terytorium Ukrainy w celu przedostania się na terytorium UE i osiedlenia się na tym terytorium; mając na uwadze, że inwazja militarna spowoduje konsekwencje gospodarcze i społeczne na całym kontynencie europejskim, w szczególności w krajach Europy Wschodniej, także w związku z pilną potrzebą zmniejszenia zależności energetycznej od importowanych paliw kopalnych;
- E. mając na uwadze, że UE ma trudności z dostępem do niektórych kluczowych surowców, co może mieć konsekwencje dla realizacji RRF;
- F. mając na uwadze, że pandemia wywarła niszczący wpływ na sytuację gospodarczą i społeczną ludzi i przedsiębiorstw w Europie; mając na uwadze, że w czasie pandemii gospodarka UE znacznie się skurczyła; mając na uwadze, że przedsiębiorstwa UE, a w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), zostały dotknięte pandemią z negatywnymi skutkami dla wzrostu i konkurencyjności UE, jak również dla ich produktywności i zdolności do tworzenia miejsc pracy; mając na uwadze, że jednolity rynek UE jest główną siłą napędową wzrostu w UE i należy go wzmocnić oraz chronić przed negatywnymi skutkami pandemii, a jednocześnie wspierać inwestycje w badania naukowe i innowacje; mając na uwadze, że w niektórych krajach podczas pandemii ponownie odnotowano ponadprzeciętny wzrost bezrobocia; mając na uwadze, że na wzrost ubóstwa bardziej narażone są kobiety, młodzież, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i duże rodziny; mając na uwadze, że podczas

¹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/research/advanced-search?textualSearch=RRF&startDate=01%2F07%2F2019&endDate=&firstCameToPage=false>

pandemii sektor ochrony zdrowia UE został doprowadzony do granic wytrzymałości, a jego odporność została poddana poważnemu testowi i naruszona; mając na uwadze, że wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży jest nadal wyższy niż ogólna stopa bezrobocia; mając na uwadze, że młodzież jest bardziej narażona na ubóstwo i wykluczenie społeczne, a także na znaczne ryzyko w dostępie do wysokiej jakości miejsc pracy;

- G. mając na uwadze nieustanny rozwój umiejętności cyfrowych, a także rozwój umiejętności, które mają potencjał gospodarczy, takich jak umiejętności ekologiczne lub umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjnego, zdrowego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i ukierunkowanego na przyszłość europejskiego rynku pracy i powinno zapewnić każdemu Europejczykowi dostęp do wysokiej jakości zatrudnienia i możliwości w tej dziedzinie; mając na uwadze, że dotyczy to również kształcenia zawodowego oraz umiejętności zawodowych i życiowych; mając na uwadze, że UE musi przezwyciężyć wszelkie niedopasowanie umiejętności, aby skutecznie wykorzystać swój kapitał ludzki; mając na uwadze, że odpowiednia infrastruktura cyfrowa i szkolenie w zakresie umiejętności cyfrowych powinny być dostępne dla wszystkich, aby uniknąć pogłębiania się występujących wśród poszczególnych osób różnic pod względem umiejętności cyfrowych i zapewnić wszystkim równe szanse w systemie edukacji i na rynku pracy;
- H. mając na uwadze, że aby krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności kwalifikowały się do finansowania, muszą uwzględniać reformy i inwestycje, które wchodzą w zakres sześciu filarów rozporządzenia w sprawie RRF oraz są zgodne z jego ogólnymi i szczegółowymi celami, zasadami horyzontalnymi i 11 kryteriami oceny określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF;
- I. mając na uwadze, że dialog między instytucjami Unii a państwami członkowskimi i przejrzystość w ramach relacji między instytucjami Unii a państwami członkowskimi ma fundamentalne znaczenie dla optymalnego wdrożenia RRF;
- J. mając na uwadze, że Komisja, która ponosi odpowiedzialność za monitorowanie wdrażania RRF, musi regularnie informować Parlament o statusie oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz o tym, w jaki sposób wartości docelowe i kamienie milowe zostały zrealizowane przez państwa członkowskie, uwzględniając ich wkład w postępy na rzecz osiągnięcia celów ekologicznych i cyfrowych; mając na uwadze, że Komisja jest zobowiązana do uwzględniania opinii Parlamentu;
- K. mając na uwadze, że państwa członkowskie muszą ustanowić i utrzymywać solidne systemy kontroli oraz przeprowadzać niezbędne audyty, aby zapewnić ochronę interesów finansowych Unii przez cały cykl życia RRF;
- L. mając na uwadze, że roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności służą określeniu wyzwań związanych z praworządnością i pomagają państwom członkowskim w znalezieniu rozwiązań przy wsparciu Komisji i innych państw członkowskich;
- M. mając na uwadze, że w rozporządzeniu każdemu państwu członkowskiemu zapewniono możliwość złożenia uzasadnionego wniosku o zmianę swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności w okresie wdrażania, jeżeli uzasadniają to obiektywne okoliczności;
- N. mając na uwadze, że kontrola demokratyczna i nadzór parlamentarny nad procesem wdrażania RRF jest możliwy wyłącznie przy pełnym zaangażowaniu Parlamentu i braniu pod uwagę wszystkich jego zaleceń na wszystkich etapach, a także mając na uwadze fakt, że Parlament będzie w dalszym ciągu sprawował nadzór nad wdrażaniem RRF;
- O. mając na uwadze, że Komisja przedstawi Parlamentowi i Radzie sprawozdanie z przeglądu wdrażania RRF do 31 lipca 2022 r.;

Łagodzenie wpływu kryzysu na sytuację społeczną i gospodarczą

1. podkreśla, że RRF jest bezprecedensowym instrumentem solidarności i fundamentem instrumentu NGEU, który ma obowiązywać do 2026 r. jako główne narzędzie reakcji UE na pandemię, aby przygotować gospodarki UE do stawienia czoła nowym wyzwaniom;
2. przypomina, że reakcja UE na pandemię była zdecydowana, skoordynowana, kompleksowa, terminowa i solidarna, co doprowadziło do szerokiego wykorzystania istniejących instrumentów i wdrożenia dodatkowych instrumentów finansowych; przypomina ponadto, że państwa członkowskie wdrożyły znaczące środki podatkowe w odpowiedzi na pandemię i w celu wsparcia procesu odbudowy (5,2% produktu krajowego brutto (PKB) w 2021 r. i 2,8% PKB w 2022 r.);
3. podkreśla stabilizujący wpływ RRF na państwa członkowskie w czasie wielkiej niepewności gospodarczej poprzez powstrzymanie kryzysu i łagodzenie jego negatywnych skutków gospodarczych i społecznych oraz wspieranie rządów w utrzymaniu poziomu inwestycji przy jednoczesnej reakcji na ogromną presję na budżety krajowe;
4. ponadto podkreśla się instrumentalną rolę RRF we wspieraniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w zapobieganiu fragmentacji rynku wewnętrznego i pogłębianiu się rozbieżności makroekonomicznych;
5. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nawet jeśli nie można w pełni oddzielić skutków gospodarczych RRF od innych zjawisk, słuszne wydaje się stwierdzenie, że dotychczas RRF wywierał pozytywny wpływ na PKB oraz że jego skuteczne wdrożenie będzie miało kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego UE; podkreśla rolę RRF w ochronie przestrzeni fiskalnej państw członkowskich przed poważnym wstrząsem gospodarczym wywołanym przez pandemię; uznaje, że – choć oczekuje się, że główny wpływ na wzrost PKB będzie można zaobserwować na przestrzeni nadchodzących kilku lat – RRF pomógł już uchronić gospodarki i obywateli UE przed najbardziej dotkliwymi skutkami pandemii i pozytywnie przyczynia się do odbudowy i zwiększania odporności UE, uwzględniając spójność gospodarczą i społeczną, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnymi MŚP; podkreśla, że między państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności w zakresie odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej, które wpływają na nierówną dynamikę odbudowy; zwraca uwagę, że RRF katalizuje zieloną i cyfrową transformację oraz odgrywa pierwszorzędą rolę we wzmacnianiu zrównoważonych przemian i dobrobytu ludzi w rzecz odpornej, sprawiedliwej, integracyjnej, konkurencyjnej i przyszłościowej gospodarki w związku z realizacją ambitnych reform i inwestycji;
6. zauważa znaczny wpływ instrumentu NGEU, zgodnie z szacunkami Komisji, EBC i MFW, w szczególności wyższy wzrost PKB – o nawet 1,5 punktu procentowego więcej niż bez inwestycji NGEU, jeśli zostanie skutecznie wdrożony;
7. zauważa ponadto, że Komisja przewiduje, iż w 2022 r. dotacje z RRF będą finansować 24% wszystkich środków wsparcia odbudowy; podkreśla pozytywne makroekonomiczne skutki uboczne oraz potencjał dobrze ukierunkowanych reform i inwestycji; zwraca uwagę, że dotacje z RRF będą nadal stanowić znaczące wsparcie fiskalne dla państw członkowskich, a tym samym mogą umożliwić im realizację reform strukturalnych i inwestycji mających długotrwałe skutki dla ożywienia i odporności ich gospodarek i społeczeństw; wzywa państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania tej szansy;
8. zwraca uwagę, że udane i przejrzyste wdrożenie RRF przyczyniłoby się do uczynienia gospodarek i społeczeństw UE bardziej zrównoważonymi, integracyjnymi i odpornymi,

bardziej konkurencyjnymi w dłuższej perspektywie, bardziej autonomicznymi strategicznie i lepiej przygotowanymi na obecne i nadchodzące wyzwania; podkreśla, że udana realizacja krajowych programów reform będzie sprzyjać konwergencji gospodarczej i społecznej oraz spójności terytorialnej, a także zmniejszeniu nierówności społecznych;

9. uważa, że aby RRF mógł osiągnąć swoje ogólne cele i wesprzeć UE w wyjściu z kryzysu, a także zmaksymalizować długoterminowy wpływ na gospodarkę i społeczeństwo UE, państwa członkowskie muszą gruntownie i terminowo zrealizować uzgodnione reformy i inwestycje; przypomina, że RRF jest mechanizmem opartym na wynikach, w ramach którego środki finansowe są wypłacane wyłącznie po zrealizowaniu odnośnych kamieni milowych i osiągnięciu wartości docelowych związanych z podejmowanymi działaniami; przypomina, że udział władz lokalnych, regionalnych i krajowych oraz podmiotów odpowiedzialnych za rozwój tych strategii jest kluczowy dla powodzenia RRF, jak stwierdzono w art. 28 rozporządzenia w sprawie RRF;
10. ostrzega, że RRF zapewni możliwość ograniczenia społecznych i gospodarczych skutków kryzysu wyłącznie w przypadku efektywnej absorpcji środków i ich efektywnego wydatkowania, aby mogły one dotrzeć do gospodarki realnej oraz ludzi; wzywa państwa członkowskie do podejmowania odpowiednich decyzji dotyczących struktury administracyjnej i zasobów ludzkich przeznaczonych do zapewnienia terminowego wydatkowania środków z RRF;
11. zwraca uwagę na fakt, że pandemia wypukliła potrzebę zwiększenia strategicznej autonomii Unii w ramach kluczowych łańcuchów dostaw, elementów infrastruktury krytycznej i najważniejszych usług; zauważa, że inwestycje w ramach RRF w transformację ekologiczną i cyfrową powinny przyczynić się do zwiększenia strategicznej autonomii i niezależności UE, a zwłaszcza do zmniejszenia jej zależności od importowanych paliw kopalnych; odnotowuje, że w opinii Komisji RRF ma wnieść istotny wkład w proces wdrażania strategii przemysłowej UE, a tym samym przyczyni się do dalszego rozwoju przemysłu UE;
12. podkreśla, że pakiety reform i inwestycji, zwłaszcza tych pobudzających wzrost gospodarczy w ramach RRF, powinny również generować wartość dodaną dla UE; odnotowuje, że w opinii Komisji ogólnounijny wpływ na PKB jest o około jedną trzecią większy po wyraźnym uwzględnieniu efektów mnożnikowych wywołanych środkami wdrażanymi przez poszczególne państwa; podkreśla, że pakiety reform i inwestycji w ramach RRF powinny również przyczyniać się do wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych oraz priorytetów europejskiego Zielonego Ładu i agendy cyfrowej, a także do promowania i włączania w główny nurt polityki równości płci i równych szans dla wszystkich;
13. wzywa Komisję do oceny, czy w krajowych programach reform sąsiadujących ze sobą państw członkowskich doszło do niepotrzebnego dublowania inwestycji, oraz do wspierania państw członkowskich w unikaniu niepotrzebnego nakładania się inwestycji;
14. ubolewa, że kryzys związany z COVID-19 najbardziej dotknął kobiety¹⁶, dzieci¹⁷, młodzież, osoby starsze i grupy szczególnie narażone; przypomina o potrzebie zapewnienia integracji,

¹⁶ Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, COVID-19 and its economic impact on women and women's poverty – Insights from 5 European Countries [COVID-19 i jego wpływ ekonomiczny na kobiety i ubóstwo kobiet – spostrzeżenia z pięciu krajów europejskich], maj 2021 r. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693183/IPOL_STU\(2021\)693183_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693183/IPOL_STU(2021)693183_EN.pdf)

¹⁷ Eurochild, *Growing up in lockdown: Europe's children in the age of COVID-19* [Dorastanie w izolacji: dzieci Europy w epoce COVID-19], 17 listopada 2020 r. <https://www.eurochild.org/resource/growing-up-in-lockdown-europes-children-in-the-age-of-covid-19/>

aby UE nie pozostawiła nikogo w tyle i aby na drodze do odbudowy zajęła się skutkami społeczno-gospodarczymi charakterystycznymi dla płci, a także o tym, że w krajowych programach reform nie uwzględniono szeregu konsekwencji kryzysu charakterystycznych dla płci; z zadowoleniem przyjmuje poprawę dostępności i jakości placówek opieki, ale ubolewa, że są one nadal zbyt ograniczone;

15. ponownie podkreśla znaczenie sześciu filarów dla zapewnienia państwom członkowskim struktury umożliwiającej proponowanie i wdrażanie reform i inwestycji, które dotyczą zielonej i cyfrowej transformacji, gospodarki, produktywności i konkurencyjności, spójności społecznej i terytorialnej, zdrowia i odporności instytucjonalnej oraz środków na rzecz dzieci i młodzieży; zwraca uwagę na fakt, że w rozporządzeniu w sprawie RRF na wszystkie państwa członkowskie nałożono obowiązek uwzględniania w ich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności działań przyczyniających się do realizacji wszystkich filarów; ubolewa nad faktem, że nie wszystkie państwa członkowskie zdecydowały się przestrzegać struktury filarów określonej w rozporządzeniu, co ułatwiłoby monitorowanie sytuacji w tym zakresie;

Aspekty finansowe RRF

16. odnotowuje, że w 26 przedłożonych do tej pory krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskie zwróciły się o dotacje w łącznej wysokości 331,7 mld EUR z dostępnych 338 mld EUR; zauważa ponadto, że nie wszystkie państwa członkowskie wystąpiły w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności o pełną kwotę dostępnych dla nich dotacji, o których mowa w art. 11 rozporządzenia o RRF;
17. wyraża jednakże zaniepokojenie w związku z faktem, że tylko siedem państw członkowskich zwróciło się o pożyczki na łączną kwotę 166 mld EUR spośród przeznaczonych na ten cel kwoty 385,8 mld EUR, co pozostawia znaczną kwotę do dyspozycji, gdyby państwa członkowskie potrzebowały pożyczek na późniejszym etapie; jest zaniepokojony faktem, że ograniczone zainteresowanie komponentem pożyczkowym może prowadzić do utraty szans i uniemożliwić pełne wykorzystanie potencjału RRF; podkreśla, że jeżeli państwa członkowskie, których krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności zostały już zatwierdzone, będą zainteresowane wystąpieniem o udzielenie im pożyczek, będzie wiązało się to – w stosownych przypadkach – z koniecznością wprowadzenia zmian w odpowiednim krajowym planie odbudowy, polegających na ustanowieniu dodatkowego zestawu reform i inwestycji oraz kamieni milowych i wartości docelowych, bez wycofywania już wdrożonych środków; zachęca państwa członkowskie do wykorzystywania pełnego potencjału RRF, uwzględniając potencjał w zakresie pożyczek, aby przeciwdziałać skutkom pandemii i nadchodzącym wyzwaniom;
18. zobowiązuje Komisję do przeanalizowania powodów, dla których państwa członkowskie nie wystąpiły o pożyczki w pełnym zakresie udostępnionych środków, co mogłoby uniemożliwić pełne wykorzystanie potencjału RRF; przypomina, że państwo członkowskie może złożyć wniosek o wsparcie w formie pożyczki w momencie przedkładania planu odbudowy i zwiększania odporności lub w innym momencie w terminie do 31 sierpnia 2023 r. zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie RRF;
19. przypomina, że zgodnie z art. 21 rozporządzenia w sprawie RRF w przypadku wystąpienia obiektywnych okoliczności państwa członkowskie są uprawnione do zwrócenia się do Komisji z uzasadnionym wnioskiem dotyczącym sporządzenia wniosku w sprawie zmiany lub zastąpienia zatwierdzonego planu; przypomina, że w przypadku gdy Komisja uzna, że powody

- przedstawione przez państwo członkowskie uzasadniają zmianę krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności, ocenia zmieniony krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z art. 19 i przedstawia wniosek w sprawie decyzji wykonawczej Rady zgodnie z art. 20 tego rozporządzenia; przypomina, że taki wniosek o zmianę pociąga za sobą procedurę oceny i zatwierdzenia identyczną z procedurą pierwszej oceny i zatwierdzenia, zachęca państwa członkowskie do starannego uwzględnienia ryzyka opóźnienia realizacji całościowych krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; odnotowuje, że – jak dotąd – żadne państwo członkowskie nie wystąpiło z wnioskiem o wprowadzenie zmian w zatwierdzonym planie lub zastąpienie takiego planu; zachęca państwa członkowskie do skorzystania z art. 21 rozporządzenia w sprawie RRF i zauważa, że potencjalny wzrost kosztów krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności z powodu znacznej inflacji może spowodować, że państwa członkowskie zażądadą aktualizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności;
20. odnotowuje, że aktualne prognozy dotyczące wzrostu PKB państw członkowskich różnią się znacząco od prognozy Komisji z jesieni 2020 r., co przekłada się na przewidywane zmiany w kwotach dotacji udostępnianych państwom członkowskim w ramach drugiego okna finansowego obejmującego 30% środków RRF; zwraca uwagę na fakt, że istotne zmiany w kwocie przydzielonej części dotacji mogą wymagać zmian w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności;
 21. podkreśla, że wsparcie z RRF musi być zgodne z zasadą dodatkowości, o której mowa w art. 9 rozporządzenia w sprawie RRF; oczekuje bardziej szczegółowych i zdezagregowanych danych, które umożliwią lepsze zrozumienie wpływu RRF na zasadę dodatkowości; wzywa państwa członkowskie do przekazywania Komisji szczegółowych informacji w przejrzysty sposób i w odpowiednim terminie w celu zapewnienia skutecznej sprawozdawczości na temat wpływu RRF; ponownie podkreśla znaczenie tablicy wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności w kontekście przekazywania obywatelom podstawowych informacji na temat ogólnych postępów we wdrażaniu RRF; wzywa Komisję do zwiększenia poziomu przejrzystości i wizualizacji danych w tablicy wyników oraz do bardziej szczegółowej sprawozdawczości, koncentrującej się na wskaźnikach rezultatów i oddziaływania, a nie na produktach, jak również do zapewnienia jakościowej analizy proponowanych reform i inwestycji;
 22. zauważa, że Komisja podpisała do połowy czerwca 2022 r. ustalenia operacyjne jedynie z dwunastoma państwami członkowskimi; wzywa Komisję i państwa członkowskie do jak najszybszego podpisania ustaleń operacyjnych i zwraca się do Komisji o poinformowanie Parlamentu o tych ustaleniach; dodatkowo apeluje do Komisji i wszystkich państw członkowskich o terminowe publikowanie ich ustaleń operacyjnych, ustaleń finansowych i umów pożyczki, aby zwiększyć przejrzystość i wzmocnić rozliczalność;
 23. odnotowuje, że 21 państw członkowskich otrzymało płatności zaliczkowe w wysokości do 13% ich całkowitego przydziału, że jedno państwo członkowskie nie złożyło wniosku o płatności zaliczkowe oraz że do tej pory siedem państw złożyło wnioski o pierwsze płatności z RRF, a jedno państwo członkowskie zwróciło się o drugą płatność;
 24. ponownie podkreśla, że opóźnienia we wdrażaniu Instrumentu i krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nie powinny spowalniać procesu odbudowy po pandemii ani obniżać poziomu odporności Unii;
 25. przypomina, że w rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano możliwość uwzględnienia w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności działań, których realizację rozpoczęto od 1 lutego 2020 r., oraz że niektóre państwa członkowskie skorzystały z tej możliwości;

26. z zadowoleniem przyjmuje dialog prowadzony między Komisją a państwami członkowskimi na wczesnym etapie procesu przygotowywania wniosków o płatność oraz gotowość Komisji do przystąpienia do oceny tych wniosków; zachęca ją do kontynuowania dokładnej i terminowej oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe są przestrzegane, oraz zasięgania w razie potrzeby opinii odpowiednich ekspertów; wzywa Komisję do zapewnienia szybkiej dystrybucji płatności oraz do ścisłego monitorowania wdrażania reform i inwestycji;
27. przypomina o konieczności szybkiego wprowadzenia koszyka nowych zasobów własnych w celu całkowitego pokrycia spłaty instrumentu NGEU, a zwłaszcza RRF, najpóźniej do 2058 r., zgodnie z planem działania przedstawionym w porozumieniu międzyinstytucjonalnym zawartym w grudniu 2020 r. przez Parlament, Radę i Komisję; przyjmuje do wiadomości emisję europejskich zielonych obligacji, by sfinansować część wydatków RRF związaną z klimatem; zauważa znaczną nadsubskrypcję pierwszych zielonych obligacji oferowanych przez Komisję;

Rola RRF w łagodzeniu skutków rosyjskiej inwazji na Ukrainę

28. podkreśla potrzebę zwiększenia udziału instrumentów finansowych UE, w szczególności RRF, w rozwiązywaniu bieżących wyzwań, w tym tych spowodowanych niesprowokowaną i nieuzasadnioną rosyjską agresją wojskową i inwazją na Ukrainę;
29. wyraża zaniepokojenie, że ta agresja na Ukrainę oraz uzasadnione sankcje, które UE przyjęła w odpowiedzi wobec Rosji i Białorusi, będą miały poważny wpływ na gospodarczą i społeczną strategię odbudowy i odporności Unii; zauważa, że ich wpływ na państwa członkowskie jest niejednorodny; jest zaniepokojony nierównomiernym wpływem na gospodarkę UE, wynikającymi z tego konsekwencjami gospodarczymi i społecznymi, a nawet dalszym wzrostem nierówności społecznych, w szczególności spowodowanych wzrostem cen energii i żywności; podkreśla, że inflacja może również potencjalnie doprowadzić do negatywnej zmiany oczekiwanego wyniku RRF i szacowanych kosztów krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; oczekuje, że determinacja, jedność i szybkość reakcji UE na ten nowy kryzys będą kontynuowane;
30. ponownie podkreśla apel o nałożenie dalszych sankcji, w tym pełnego i natychmiastowego embarga na import różnych rosyjskich surowców energetycznych oraz rezygnacji z odnośnej infrastruktury zgodnie ze swoją rezolucją z dnia 7 kwietnia 2022 r., a także do opracowania planu dalszego zapewniania bezpieczeństwa dostaw energii do UE, co będzie wymagało m.in. rekalkibracji europejskiej polityki energetycznej, uwzględniającej różne stopnie zależności energetycznej od importu rosyjskich paliw kopalnych w poszczególnych państwach członkowskich;
31. wyraża zaniepokojenie, że obecna sytuacja w Ukrainie ma poważny wpływ na ceny energii, i podkreśla potrzebę wzmocnienia niezależności i bezpieczeństwa energetycznego, dywersyfikacji źródeł energii, w tym poprzez źródła energii UE, oraz przyspieszenia transformacji energetycznej; podkreśla rolę RRF we wprowadzaniu RePowerEU i podkreśla, że pożyczki dostępne w ramach RRF mogłyby być w dużym stopniu wykorzystane do uzupełnienia inicjatywy RePowerEU oraz do przyspieszenia inwestycji w transformację energetyczną, w tym rozwój czystej energii; oczekuje, że dzięki efektywności energetycznej, dywersyfikacji i inwestycjom w sprawiedliwą zieloną transformację RRF przyczyni się w znacznym stopniu do suwerenności energetycznej UE;
32. w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje różne środki zawarte w krajowych programach reform, mające na celu wzmocnienie transformacji energetycznej i bezpieczeństwa energe-

tycznego oraz środki zwiększające strategiczną autonomię, zmniejszające zależność państw członkowskich od importu energii z paliw kopalnych, a także przyspieszające dywersyfikację źródeł energii, wydajność energetyczną i rozwój czystych źródeł energii; podkreśla, że projekty transgraniczne, poprawa połączeń między europejskimi sieciami energetycznymi oraz pełna synchronizacja sieci energetycznych w całej UE powinny być promowane w celu zwiększenia synergii i współpracy między krajami UE oraz powinny odzwierciedlać wspólne obawy i priorytety;

33. przyjmuje do wiadomości wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie RRF w kontekście inicjatywy REPowerEU i zobowiązuje się do niezwłocznego przyjęcia stanowiska w sprawie tego wniosku; wzywa państwa członkowskie, aby w przypadku, gdy nie zamierzają wykorzystać pełnej kwoty z maksymalnego przydziału pożyczek w ramach RRF, oficjalnie poinformowały o tym Komisję; z zadowoleniem przyjmuje w tym kontekście propozycję zachęcenia do optymalnego wykorzystywania pożyczek dostępnych w ramach RRF, w tym poprzez zaproponowanie realokacji pożyczek dla innych państw członkowskich, które stoją w obliczu dodatkowych wyzwań w wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę, oraz poprzez umożliwienie państwom członkowskim wnioskowania o pożyczki wyższe niż 6,8% ich dochodu narodowego brutto (DNB), ze szczególnym uwzględnieniem łagodzenia gospodarczych, społecznych i energetycznych konsekwencji inwazji Rosji na Ukrainę, jakie odczuwa UE, oraz skutków ubocznych unijnych środków ograniczających wobec Rosji i Białorusi;
34. uznaje potrzebę podjęcia działań mających na celu pomoc uchodźcom z Ukrainy, w szczególności w zakresie zakwaterowania, opieki społecznej i opieki nad dziećmi, edukacji, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa, co może poprawić ich sytuację społeczno-ekonomiczną; podkreśla w związku z tym, że należy zapewnić zwiększony poziom inwestycji w tym zakresie;

Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności

35. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zatwierdzono 24 krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, oraz odnotowuje, że do połowy czerwca 2022 r. jedno państwo członkowskie nie przedłożyło jeszcze krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności; zauważa ponadto, że jeden krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności oczekuje obecnie na ocenę Komisji; wzywa to państwo, którego krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności oczekuje na ocenę, do podjęcia konstruktywnego dialogu z Komisją, tak by zagwarantować, że plan ten będzie gotowy do zatwierdzenia bez dalszych opóźnień; wzywa Komisję do sumiennego stosowania rozporządzenia w sprawie RRF w celu zapewnienia, podczas oceny pozostałych planów, zgodności z 11 kryteriami oceny określonymi w rozporządzeniu;
36. odnotowuje, że w ocenach Komisji stwierdzono, iż wszystkie zatwierdzone krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności odnoszą się do wszystkich sześciu filarów RRF i w zadowalającym stopniu spełniają wszystkie kryteria oceny określone w rozporządzeniu w sprawie RRF oraz stanowią zrównoważony pakiet reform i inwestycji; jest zdania, że państwa członkowskie mogły lepiej dostosować swoje krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności do sześciu filarów RRF oraz do wymogów rozporządzenia w sprawie RRF;
37. przypomina Komisji, że przestrzeganie praworządności i postanowień art. 2 TFUE to warunki wstępne dostępu do środków finansowych oraz że mechanizm warunkowości w zakresie praworządności ma pełne zastosowanie do RRF; wzywa Komisję i Radę do powstrzymania się od zatwierdzenia projektu krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier, tak długo, jak utrzymują się obawy dotyczące przestrzegania praworządności, niezawisłości

sądownictwa oraz zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych, konfliktów interesów i korupcji; stanowczo wzywa Radę, aby zatwierdziła jedynie polski krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności i to dopiero wówczas, gdy Polska całkowicie spełni wymogi rozporządzenia w sprawie RRF, w szczególności jego art. 22, w trosce o ochronę interesów finansowych Unii przed konfliktem interesów i nadużyciami, a także gdy zrealizuje wszystkie zalecenia europejskiego semestru w dziedzinie praworządności oraz wykona wszystkie odnośne wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; podkreśla, że kamienie milowe i wartości docelowe związane z ochroną interesów finansowych Unii, ustanowieniem odpowiedniego systemu kontroli, niezawisłością wymiaru sprawiedliwości oraz zapobieganiem nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i korupcji, ich wykrywaniem i zwalczaniem, są warunkami koniecznymi i muszą zostać osiągnięte przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność, a także przypomina, że do czasu osiągnięcia przez państwa członkowskie kamieni milowych i wartości docelowych nie można dokonać żadnej płatności w ramach RRF; przypomina państwom członkowskim, że niezastosowanie się do przepisów rozporządzenia w sprawie RRF i późniejsze opóźnienia w zatwierdzaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wywierają poważny wpływ na zdolność władz lokalnych i regionalnych do odpowiedniego radzenia sobie z wpływem pandemii na ich społeczności, przedsiębiorstwa i obywateli, co może doprowadzić do długoterminowego pogorszenia się sytuacji gospodarczej na szczeblu lokalnym i regionalnym; ubolewa nad tym, że z powodu działań polskiego i węgierskiego rządu finansowanie z RRF wciąż nie dotarło do mieszkańców i regionów Polski i Węgier;

38. przypomina, że w ramach RRF nie powinny być finansowane żadne działania, które są sprzeczne z wartościami UE zapisanymi w art. 2 TUE; wzywa Komisję, by bardzo uważnie monitorowała zagrożenia dla interesów finansowych UE związane z wdrażaniem RRF i wszelkie naruszenia lub potencjalne naruszenia zasad praworządności oraz by niezwłocznie podejmowała stosowne działania, jeżeli interesy finansowe UE mogłyby ponieść szkodę; wzywa zatem Komisję, by zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości w zakresie praworządności szczególnie rygorystycznie wymagała od państw członkowskich przestrzegania zasad ochrony interesów finansowych Unii, zgodnie z art. 22 tego rozporządzenia;
39. przypomina ponadto, że przestrzeganie praworządności i zasady należytego zarządzania finansami UE należy nieustannie poddawać ocenie przez cały cykl życia RRF i że Komisja musi wstrzymać się od wypłaty środków oraz – w stosownych przypadkach – odzyskać wypłacone środki w sytuacji, w której warunki te przestaną być spełniane;
40. zauważa, że w ocenie Komisji stwierdzono, że wszystkie zatwierdzone krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności przewidują osiągnięcie celu ekologicznego wynoszącego co najmniej 37%, określonego w rozporządzeniu w sprawie RRF, oraz że całkowite wydatki na klimat wszystkich zatwierdzonych krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności sięgają prawie 220 mld EUR; zwraca jednak uwagę na fakt, że w wynikach kontroli zewnętrznych wydatków odnotowuje się niższe wartości w odniesieniu do wydatków związanych z ochroną środowiska; w tym względzie zwraca uwagę, że kamienie milowe i wartości docelowe dotyczące środków związanych z klimatem powinny być zostać określone w sposób gwarantujący, że wdrożone środki tego rodzaju będą rzeczywiście tak przyjazne dla klimatu, jak zapowiadano; podkreśla, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności powinny wносить wkład w zieloną transformację, w tym różnorodność biologiczną; odnotowuje istniejące wątpliwości co do tego, czy wszystkie odpowiednie środki skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia celów;

41. przypomina, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności muszą być spójne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz z aktualizacjami tych planów na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1999¹⁸; wzywa Komisję do oceny wkładu inwestycji, które w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przeznaczone na zieloną transformację, w realizację nowych wartości docelowych w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r. wyznaczonych w odpowiednich zmienionych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu;
42. przypomina, że RRF powinien przyczynić się do włączenia działań na rzecz różnorodności biologicznej do głównego nurtu polityki Unii; zauważa, że kilka krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności przyczynia się do różnorodności biologicznej, ale podkreśla, że państwa członkowskie mogły w większym stopniu wykorzystać RRF do poprawy różnorodności biologicznej;
43. ostrzega przed ryzykiem pseudoekologicznego marketingu przy wdrażaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, szczególnie w odniesieniu do niektórych środków oznaczonych jako przyczyniające się do spełnienia wymogów w zakresie wydatków ekologicznych, w tym środków dotyczących renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej;
44. zauważa, że we wszystkich zatwierdzonych krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przewiduje się osiągnięcie celu cyfrowego na poziomie co najmniej 20%, określonego w rozporządzeniu w sprawie RRF, przy czym niektóre państwa członkowskie przeznaczyły na działania spełniające kryteria celu cyfrowego ponad połowę funduszy w ramach RRF, oraz że całkowite wydatki cyfrowe wszystkich zatwierdzonych krajowych programów reform sięgają prawie 29%, czyli 130 mld EUR; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności położono duży nacisk na wspieranie MŚP i na cyfryzację usług publicznych, w tym sektora opieki zdrowotnej, a także na rozwój umiejętności cyfrowych, cyfryzację przedsiębiorstw, łączność, cyfrowe badania i rozwój oraz zaawansowane technologie; zwraca uwagę, że dwie trzecie państw członkowskich przewidziały w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności samoocenę w zakresie bezpieczeństwa przeprowadzaną w odniesieniu do inwestycji w rozwój zdolności cyfrowych i łączności;
45. przypomina Komisji i państwom członkowskim, że w rozporządzeniu w sprawie RRF wzywa się do inwestowania w technologie cyfrowe z poszanowaniem zasad interoperacyjności, efektywności energetycznej i ochrony danych osobowych, do umożliwienia udziału MŚP i przedsiębiorstw typu start-up oraz do promocji korzystania z rozwiązań opartych na otwartych źródłach; podkreśla, że przetargi na zamówienia cyfrowe muszą być starannie opracowane, zwłaszcza w celu zapewnienia dostępu MŚP do odpowiednich inwestycji publicznych;
46. zauważa, że kilka krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zawiera propozycje inwestycji w łączność 5G; przypomina, że państwa członkowskie powinny zapewnić spójność i komplementarność we wdrażaniu łączności 5G, mobilnych łączności szerokopasmowych i infrastruktury na wszystkich obszarach, tak aby nikt nie pozostał w tyle;

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

47. podkreśla wagę faktu, że w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności prawie 50% całkowitych wydatków, czyli 203 mld EUR, przeznaczają się na działania sprzyjające dobremu funkcjonowaniu jednolitego rynku, poprawie otoczenia biznesowego i wspieraniu inwestycji prywatnych; ponownie podkreśla znaczenie sektora prywatnego dla skutecznego wdrażania RRF; wzywa państwa członkowskie do ułatwienia prywatnych inwestycji w związku z projektami finansowanymi z RRF poprzez zniesienie wszelkich niepotrzebnych przeszkód, które uniemożliwiałyby MŚP dostęp do odpowiednich środków z RRF, i w tym celu wzywa Komisję do przedstawienia szczegółowych analiz dostępu sektora prywatnego do środków z RRF; zwraca się do państw członkowskich o wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z przejrzystym harmonogramem, aby zapewnić podmiotom z sektora prywatnego możliwość zaplanowania ich działań i projektów stosownie do odpowiednich środków;
48. zauważa, że zgodnie z szacunkami Komisji wydatki socjalne w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności stanowią około 20% kwot wnioskowanych dotacji i pożyczek; zauważa, że wydatki te dotyczą głównie zachęt do zatrudnienia dla konkretnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, reform przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz uregulowania kwestii dotyczących umów o pracę; przypomina, że pandemia wywarła różnorodne skutki społeczne i nałożyła nierównomiernie i nieproporcjonalnie duże obciążenia na grupy o niższym poziomie dochodów i grupy szczególnie narażone, zwiększając jednocześnie zapotrzebowanie na usługi publiczne; wyraża ubolewanie, że działania w obszarze inwestycji społecznych ograniczają się głównie do infrastruktury społecznej i że tylko niektóre krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności uwzględniają działania w zakresie rozwijania odpowiednich usług opiekuńczych i tymczasowych środków wsparcia;
49. popiera cel Komisji, aby za pośrednictwem RRF budować bardziej odporny rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu, odnotowując jednocześnie, że odpowiednie środki powinny wspierać zatrudnienie wysokiej jakości;
50. zwraca uwagę na fakt, że we wszystkich zatwierdzonych do tej pory krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności odniesiono się do wyzwań społecznych i wyzwań związanych z zatrudnieniem, m.in. poprzez środki na rzecz zwiększania uczestnictwa w rynku pracy, środków służące propagowaniu doskonalenia zawodowego i zmiany kwalifikacji oraz modernizacji instytucji i służb rynku pracy, a także środki wspierające systemy ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej; ubolewa, że niektóre państwa członkowskie pozostają w tyle, jeśli chodzi o wzmocnienie społecznego wymiaru swoich planów;
51. podkreśla znaczenie reform i inwestycji w obszarze opieki zdrowotnej, odporności gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej dla zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, których wartość wynosi ponad 17% wszystkich środków przydzielonych w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, tj. 76 mld EUR; zwraca uwagę na fakt, że w opinii Komisji w ramach tego filaru RRF państwa członkowskie muszą wdrożyć 789 środków powiązanych z 1900 kamieniami milowymi i wartościami docelowymi; podkreśla, że COVID-19 pokazał, jak ważna jest poprawa odporności instytucji publicznych na wstrząsy;
52. zauważa, że w zatwierdzonych krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przewidziano wydatki na działania związane z opieką zdrowotną w wysokości 37 mld EUR, co odpowiada 8% całkowitych wydatków w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; odnotowuje, że największy wkład przeznaczają się na renowację i rozbudowę

infrastruktury szpitalnej, a następnie na wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej i profilaktyki, transformację cyfrową w opiece zdrowotnej i opiekę długoterminową; oczekuje, że takie działania związane z opieką zdrowotną przyczynią się do zwiększenia wydolności i odporności systemów opieki zdrowotnej i ich gotowości na przyszłe kryzysy; wyraża zaniepokojenie faktem, że wiele państw członkowskich nie przewidziało w swoich planach środków wystarczających do zapewnienia dostępności i przystępności cenowej usług opieki medycznej w zakresie zdrowia psychicznego dla wszystkich grup wiekowych oraz zwraca uwagę na fakt, że zdrowie psychiczne stanowi nieodłączną część procesu odbudowy społeczno-gospodarczej UE po pandemii i jest priorytetem ochrony zdrowia w miejscu pracy; wyraża zaniepokojenie faktem, że niektóre państwa członkowskie nie przewidziały w swoich planach środków wystarczających do przezwyciężenia wyzwań, z jakimi opieka zdrowotna boryka się od wielu lat;

53. odnotowuje, że kwestie związane z modernizacją administracji publicznej stanowią istotny element wielu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności i że przewidywane inwestycję w rozbudowę administracji publicznej będą opiewały na około 1,8 mld EUR; podkreśla, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności mogą przyczynić się do zwiększenia zdolności organów administracji publicznej do skutecznego zarządzania funduszami europejskimi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym; zwraca uwagę na fakt, że korzyści wynikające z reform przewyższają związane z nimi koszty, czego konkretne skutki powinni odczuwać obywatele;
54. odnotowuje, że w zatwierdzonych krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przewidziano wydatki na dzieci i młodzież, w tym na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, bezrobocie wśród młodzieży i umiejętności, w wysokości 49 mld EUR, która to kwota odpowiada ok. 11,5% całkowitych wydatków w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; zwraca uwagę na fakt, że powyższa kwota stanowi pierwszy krok ku zapewnieniu podejmowania skoordynowanych działań koncentrujących się na kolejnym pokoleniu we wszystkich 27 państwach członkowskich; wyraża zaniepokojenie, że wiele krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nie odzwierciedla we właściwy sposób ambicji europejskiej gwarancji dla dzieci oraz że jedynie częściowo odzwierciedlają one ambicje zawarte we wzmocnionej gwarancji dla młodzieży; ubolewa nad tym, że dwa państwa członkowskie nie zdecydowały się uwzględnić w swoich planach działań skierowanych w szczególności do dzieci i młodzieży, wybierając zamiast nich działania sprzyjające rozwijaniu zdolności i umiejętności cyfrowych wszystkich obywateli;
55. zwraca uwagę na fakt, że w niemal wszystkich zatwierdzonych krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przewidziano inwestycję w edukację cyfrową opiewającą na kwotę stanowiącą równowartość około 30% łącznych wydatków na edukację; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w planach skoncentrowano się na modernizacji infrastruktury oświatowej i pomocy dydaktycznych w państwach członkowskich;
56. zwraca uwagę na fakt, że jak do tej pory państwa członkowskie przedstawiły łącznie 228 działań koncentrujących się na wspieraniu dzieci i młodzieży; mając na uwadze, że 74% działań koncentruje się na zdolnościach w zakresie kształcenia ogólnego, zawodowego i wyższego oraz szkoleń, a także na dostępności, przystępności cenowej, jakości i inkluzywności, w tym na cyfryzacji i infrastrukturze; zauważa ponadto, że 14% środków dotyczy wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, wczesnego kończenia nauki i ubóstwa dzieci; zauważa, że 12% środków skupia się na przeciwdziałaniu bezrobociu młodzieży za pośrednictwem

zachęt w zakresie tworzenia miejsc pracy, zwiększania zatrudnienia i zmiany zawodowej oraz wspierania samozatrudnienia; podkreśla, że Parlament wezwał państwa członkowskie do przeznaczenia co najmniej 2% budżetu każdego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności na kulturę i 10% na edukację; zauważa, że tylko 16 państw członkowskich uwzględniło w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności środki związane z kulturą; uważa, że państwa członkowskie mogłyby w większym stopniu wykorzystać Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do wsparcia tych sektorów;

57. wzywa Komisję do dalszego monitorowania procesu wdrażania sześciu filarów oraz do zadbania o udostępnianie szczegółowych danych w tablicy wyników RRF; zwraca się do Komisji o ułatwienie stosowania większej liczby regionalnych metod monitorowania procesu wdrażania za pośrednictwem tablicy wyników i z zadowoleniem przyjmuje podejmowane na szczeblu UE i na szczeblu krajowym inicjatywy w zakresie monitorowania, które usprawniają proces monitorowania wdrażania RRF; odnotowuje z zadowoleniem, że szereg państw członkowskich przekazuje dane na szczeblu regionalnym, i zachęca pozostałe państwa członkowskie do pójścia za ich przykładem;
58. podkreśla, że nie można wykorzystywać RRF do zastępowania stałych pozycji krajowych wydatków budżetowych, chyba że jest to należycie uzasadnione; zauważa, że w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja zatwierdziła wyłącznie koszty początkowe związane z opracowaniem i rozpoczęciem wdrażania reform; przypomina państwu członkowskiemu, że RRF musi być wdrażany w taki sposób, aby nie zmniejszał odpowiedzialności państw członkowskich za zarządzanie finansami publicznymi; wzywa Komisję do przedstawienia szczegółowych informacji na temat oceny zgodności z tą horyzontalną zasadą i wszelkich odnośnych uzasadnień;
59. zwraca uwagę, że Komisja oceniła przestrzeganie zasady „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do każdego działania zgodnie ze swoimi wytycznymi technicznymi; podkreśla, że stosowanie kryteriów dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” opracowanych w ramach wytycznych Komisji musi zapobiegać wprowadzaniu środków szkodliwych dla środowiska; zwraca się do Komisji o ujawnienie przedłożonych ocen dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” i podkreśla, że Komisja powinna uważnie analizować i monitorować pełne przestrzeganie tej zasady na etapie wdrażania; zauważa, że aby dostosować się do tej zasady, niektóre państwa członkowskie musiały skorygować część działań; zauważa, że przestrzeganie tej zasady pociągnęło za sobą początkowo niespójności między wymogami Komisji a wymogami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w przypadku krajów, które zasiłały swoje pule środków finansowych InvestEU środkami z RRF, co mogło doprowadzić do opóźnień w procesie wdrażania;
60. zauważa, że znaczna większość krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zawiera specjalny dział wyjaśniający, w jaki sposób plan odnosi się do problemów i wyzwań związanych z płcią; zauważa, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności zawierają środki koncentrujące się na udziale kobiet w rynku pracy i na zmniejszaniu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, lecz wyraża rozczarowanie tym, że w opisie tych środków brakuje specjalnego wyjaśnienia, w jaki sposób plan odnosi się do problemów i wyzwań związanych z płcią; podkreśla znaczenie zapewnienia wysokiej jakości publicznych usług opiekuńczych w celu zmniejszenia obciążenia związanego z nieodpłatną pracą opiekuńczą, którą obecnie wykonują głównie kobiety, co ma negatywny wpływ na PKB; zwraca się do Komisji o przeprowadzenie badania, by sprawdzić, w jakim stopniu RRF przyczynia się do tworzenia miejsc pracy w sektorach, w których dominują pracownicy jednej z płci,

ićzy środki towarzyszące w wystarczającym stopniu przyczyniają się do zwiększenia liczby pracowników mniej reprezentowanej płci w tych sektorach;

61. zauważa, że 20 państw członkowskich przewiduje w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności projekty transgraniczne, które skupiają się głównie na infrastrukturze, takiej jak połączenia kolejowe lub elektroenergetyczne, infrastruktura wodorowa, technologia kwantowa, łączność 5G, możliwości w zakresie chmur obliczeniowych i centra innowacji; jest rozczarowany tym, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności nie obejmują większej liczby projektów transgranicznych, aby uzyskać dodatkowe pozytywne skutki i przyczynić się do wartości dodanej UE; zauważa, że 20 państw członkowskich przewiduje w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności projekty transgraniczne, takie jak ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, skupiające się głównie na infrastrukturze; wzywa państwa członkowskie, aby w razie potrzeby wyjaśniły rolę odpowiednich zainteresowanych stron we wdrażaniu i realizacji projektów dotyczących wielu krajów; uważa, że w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności należało zawrzeć więcej środków transgranicznych, aby wzmocnić efekt rozlewania się i zwiększyć unijną wartość dodaną;
62. zwraca w szczególności uwagę na znaczenie projektów transgranicznych związanych z przesyłem energii między państwami członkowskimi; uważa, że w obecnej sytuacji krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności bardziej skorzystałyby na dalszych projektach transgranicznych, zwłaszcza w dziedzinie energii; podkreśla, że inwestycje te mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia suwerenności energetycznej i przeprowadzenia zielonej transformacji; podkreśla, że obecna sytuacja pokazuje, jak ważna jest dywersyfikacja źródeł energii w UE i właściwe funkcjonowanie wewnętrznego rynku energii elektrycznej między państwami członkowskimi; wzywa do ulepszenia wzajemnych połączeń między europejskimi sieciami energetycznymi oraz do pełnej synchronizacji sieci elektroenergetycznych w całej UE; podkreśla ponadto, jak ważne jest wzmocnienie wysiłków na rzecz poprawy efektywności energetycznej, by ograniczyć spodziewany wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną;
63. zauważa, że żadne z państw członkowskich nie zaproponowało przeniesienia funduszy strukturalnych do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności, że tylko dwa państwa członkowskie planują zasilić swoje pule środków finansowych InvestEU środkami z RRF i że tylko cztery państwa członkowskie zamierzają uwzględnić w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności koszty wsparcia technicznego; wyraża ubolewanie, że nie wykorzystano w pełni możliwości, jakie daje przepis o przekazywaniu środków z RRF do krajowych modułów w ramach InvestEU; przypomina, że synergia między różnymi funduszami UE ma zasadnicze znaczenie dla właściwej odbudowy i skonsolidowanej odporności Unii, i przypomina państwom członkowskim, że wykorzystanie tego przepisu przyczynia się do zwiększenia synergii;
64. przypomina, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF plany odbudowy i zwiększania odporności muszą być również spójne z informacjami zawartymi przez państwa członkowskie w umowach partnerstwa i programach operacyjnych w ramach funduszy unijnych; przypomina, że przepis ten jest istotny nie tylko dla uniknięcia podwójnego finansowania lub nakładania się celów, ale także dla zapewnienia skoordynowanego podejścia i maksymalizacji korzyści z finansowania unijnego; zwraca się do Komisji o przedstawienie analizy dotyczącej sposobu zapewnienia takiej koordynacji; zauważa, że przyjęcie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności doprowadziło w niektórych przypadkach do opóźnień w przyjmowaniu umów partnerstwa i wyraża zaniepokojenie skutkami tych opóźnień; wzywa

Komisję i państwa członkowskie do uniknięcia dalszych opóźnień w przygotowywaniu i przyjmowaniu umów partnerstwa i wzywa do szybkiego nadrobienia tych opóźnień;

65. podkreśla, że synergia i spójność między RRF a innymi unijnymi programami finansowania ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwej odbudowy i umocnionej odporności Unii; wzywa Komisję i państwa członkowskie do wspierania synergii między krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności a innymi unijnymi programami finansowania, a w szczególności umowami partnerstwa; kwestionuje sposób, w jaki Komisja zachęcała państwa członkowskie do wspierania synergii z krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności innych państw członkowskich;
66. przypomina państwom członkowskim, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności mają przyczynić się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub ich znacznej części, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym w zakresie ich aspektów fiskalnych, oraz w stosownych przypadkach w zaleceniach wydanych na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011¹⁹, skierowanych do danego państwa członkowskiego, lub wyzwaniom wskazanym w innych stosownych dokumentach formalnie przyjętych przez Komisję w ramach europejskiego semestru; odnotowuje ocenę Komisji, zgodnie z którą wszystkie krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności odnoszą się przynajmniej do znacznego podzbioru wyzwań określonych w odpowiednich zaleceniach europejskiego semestru, lecz nie do wszystkich wyzwań;
67. dostrzega pozytywny wpływ koniecznych reform podatkowych w państwach członkowskich, które zostały uwzględnione w niektórych planach krajowych, ubolewając jednocześnie, że żadne z państw członkowskich, do których skierowano zalecenia krajowe (CSR) dotyczące agresywnego planowania podatkowego, unikania opodatkowania, uchylania się od opodatkowania i prania pieniędzy, nie odniosło się do tych wyzwań w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności;
68. wzywa Komisję do odpowiedniej oceny osiągnięcia wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych, w tym związanych z zaleceniami dla poszczególnych krajów i zawartych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, na etapie wypłaty środków z Instrumentu oraz do proporcjonalnego zmniejszenia płatności na podstawie znaczenia kamieni milowych i wartości docelowych, jeżeli uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe nie są osiąganym w zadowalającym stopniu, w tym w zależności od niecofania wcześniej osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych; wzywa ponadto Komisję, by w razie potrzeby skorzystała z przepisów rozporządzenia, które pozwalają jej odzyskać dotacje lub wezwać do wcześniejszej spłaty pożyczek w przypadku naruszenia przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z umów w sprawie finansowania;
69. zauważa, że zgodnie z oceną Komisji wszystkie państwa członkowskie otrzymały ocenę „A” w odniesieniu do prawie wszystkich kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie RRF; przypomina, że zgodnie z oceną Komisji wszystkie państwa członkowskie otrzymały ocenę „B” w odniesieniu do kryteriów służących ocenie, czy szacowane całkowite koszty krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności są uzasadnione; wzywa Komisję do zapewnienia, aby koszty były wiarygodne i aby przeprowadzono odpowiednią analizę kosztów, w celu zwalczania nadużyć finansowych i korupcji; wzywa Komisję, aby przed zatwierdzeniem wniosków o płatność dokonywała dokładnej oceny, czy osiągnięto kamienie

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

milowe i wartości docelowe w sposób zadowalający, oraz by upewniała się, że wcześniej osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały cofnięte;

Przejrzystość, nadzór i mechanizmy kontroli

70. podkreśla znaczenie przejrzystości i należytego zarządzania proceduralnego w ramach procedur udzielania zamówień i praktyk w tym zakresie; wzywa w związku z tym państwa członkowskie do zagwarantowania równego i sprawiedliwego charakteru procedur udzielania zamówień, a w szczególności dostępu do nich wszystkim podmiotom, w tym mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom;
71. wzywa państwa członkowskie do punktualnego rozpoczęcia procedur udzielania zamówień publicznych związanych z wdrażaniem środków, aby zagwarantować ich zakończenie zgodnie z harmonogramem kamieni milowych i wartości docelowych;
72. podkreśla, że stworzenie solidnego systemu monitorowania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, który umożliwiłby znaczące zaangażowanie społeczeństwa, wymaga przede wszystkim przejrzystości; ponownie wyraża ubolewanie, że Rada odmówiła stworzenia, przy wsparciu Parlamentu i Komisji, platformy internetowej, na której podawano by do wiadomości beneficjentów końcowych; zauważa, że ze względu na charakter stosowanych instrumentów kontrola dotyczy przede wszystkim osiągania wyników i rezultatów, a w mniejszym stopniu weryfikacji kosztów; wskazuje, że takie podejście może uprościć proces wdrażania i przyczynić się do osiągnięcia pożądaných rezultatów; ostrzega, że bez należytego nadzoru podejście to może utrudnić wykrywanie nadużyć w wykorzystywaniu funduszy UE; nalega jednak, by Komisja zastosowała odpowiednie środki, aby zagwarantować wczesne wykrywanie nadużyć w wykorzystywaniu funduszy UE; wzywa Komisję, by rygorystycznie monitorowała wszelkie możliwe przypadki podwójnego finansowania iżw razie ich potwierdzenia bezzwłocznie przystępowała do odzyskiwania środków;
73. wzywa Komisję do poinformowania władzy budżetowej o wykorzystywaniu systemów informacyjnych stworzonych przez Komisję do przekazywania przez państwa członkowskie stosownych informacji na temat wdrażania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności;
74. wzywa państwa członkowskie do gromadzenia i rejestrowania danych dotyczących ostatecznych odbiorców i beneficjentów unijnego finansowania w standardowym i interoperacyjnym formacie elektronicznym oraz korzystania z jednolitego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka udostępnionego przez Komisję; wzywa Komisję, by należała na stosowanie zintegrowanego i interoperacyjnego systemu monitorowania wraz z jednolitym narzędziem eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka (ARACHNE) w odniesieniu do wszystkich wydatków w ramach RRF oraz do zapewnienia interoperacyjności ARACHNE ze wszystkimi odpowiednimi zbiorami danych i oprogramowaniem, aby obciążenia administracyjne pozostały jak najmniej uciążliwe; ponadto ponownie podkreśla znaczenie cyfryzacji w całym obszarze sprawozdawczości, monitorowania i audytu;
75. przypomina, że państwa członkowskie powinny gromadzić i zapewniać dostęp do danych dotyczących beneficjentów rzeczywistych odbiorców funduszy i beneficjentów programu, oraz przypomina o znaczeniu zapewnienia przejrzystości w zakresie beneficjentów końcowych bez zwiększania obciążeń sprawozdawczych; wzywa Komisję i państwa członkowskie do okresowego publikowania aktualnych danych o beneficjentach końcowych i o przekazywanych środkach, aby zwiększyć zaufanie publiczne i przejrzystość; apeluje do Komisji o ustanowienie zintegrowanego, interoperacyjnego i łatwego w stosowaniu systemu, który będzie zawierał informacje na temat

- wszystkich projektów współfinansowanych przez UE, beneficjentów i beneficjentów rzeczywistych, wykonawców i podwykonawców oraz w którym będzie można sumować wszystkie kwoty otrzymane przez tego samego beneficjenta lub beneficjenta rzeczywistego;
76. przypomina Komisji, że przy ocenie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności i wniosków o płatność może korzystać z pomocy ekspertów, i zachęca ją do pełnego wykorzystania tego przepisu w stosownych przypadkach, w szczególności jeżeli Komisja nie posiada wewnętrznych zdolności potrzebnych do dokładnego przeanalizowania planów lub realizacji kamieni milowych i osiągnięcia wartości docelowych; podaje w wątpliwość, czy Rada posiada zdolności wystarczające do właściwej analizy krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności i wniosków o płatność, i wzywa do zadbania o ich odpowiednią ocenę;
77. wzywa Komisję do dopilnowania, by ocena kamieni milowych i wartości docelowych osiągniętych przez państwa członkowskie w ramach ich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności opierała się na kompleksowej i przejrzystej ocenie kamieni milowych i wartości docelowych we wszystkich ich wymiarach, a w szczególności ich jakości;
78. przypomina, że państwa członkowskie muszą ustanowić solidne systemy kontroli i audytu, aby zagwarantować ochronę interesów finansowych Unii oraz zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz zwalczać te zjawiska, jak również zapewnić przejrzystość, oraz że Komisja odpowiada za dopilnowanie, aby systemy te wdrożono i w pełni uruchomiono przed zatwierdzeniem pierwszych płatności; przypomina, że płatności mają być dokonywane dopiero po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych;
79. zauważa, że Komisja w dużym stopniu polega na państwach członkowskich, jeżeli chodzi o przeprowadzanie gruntownych audytów procesu wdrażania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; wzywa Komisję do zapewnienia skutecznego monitorowania, audytu i wyegzekwowania pełnego wdrożenia tych wymogów i do monitorowania zgodności z każdym z tych środków przez cały okres funkcjonowania RRF; wzywa Komisję do zapewnienia silnego mechanizmu regularnego audytu systemów kontroli państw członkowskich;
80. przypomina o ważnej roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Prokuratury Europejskiej, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych oraz innych odpowiednich organów i agencji UE we wspieraniu państw członkowskich i Komisji w ochronie interesów finansowych Unii podczas wdrażania Next Generation EU, a także wzywa te instytucje i organy do pełnego korzystania ze swoich prerogatyw wynikających z rozporządzenia w sprawie RRF i innych odpowiednich przepisów, aby zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, wykrywać je, korygować i prowadzić dochodzenia w ich sprawie w trosce o ścisły nadzór nad wszystkimi wydatkami w ramach RRF; przypomina, że te organy i agencje UE powinny dysponować odpowiednimi zasobami umożliwiającymi im wykonywanie ich zadań; wzywa Komisję do współpracy z tymi instytucjami i organami oraz do zapewnienia odpowiednich zdolności kontrolnych i do dopilnowania, by państwa członkowskie udzielały im pełnego dostępu do wszystkich istotnych informacji, aby umożliwić tym instytucjom i organom korzystanie z prerogatyw;
81. z zadowoleniem przyjmuje Forum na rzecz Egzekwowania Prawa w odniesieniu do Next Generation EU oraz operację „Sentinel”, które mają wesprzeć na zasadzie współpracy zapobieganie i przeciwdziałanie zjawiskom zagrażającym środkom z Next Generation EU oraz zidentyfikować słabe punkty w krajowych systemach przydziału środków;

82. ponownie podkreśla znaczenie prowadzenia przez Komisję stałego monitorowania wydatkowania środków, ich wdrażania oraz zarządzania danymi w ramach RRF, w tym ex post, aby wraz z państwami członkowskimi zapewnić pełną przejrzystość do celów analizowania wyników RRF oraz identyfikowania i eliminowania wszelkich niedociągnięć w tym względzie;
83. przypomina, że w ramach procedury udzielania Komisji absolutorium, zgodnie z art. 319 TFUE, RRF podlega sprawozdawczości w ramach zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności, o której mowa w art. 247 rozporządzenia finansowego, a w szczególności oddzielnie w ramach sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania;

Zarządzanie, przejrzystość i widoczność wdrażania RRF

84. potwierdza rolę Parlamentu w sprawowaniu kontroli nad wdrażaniem RRF, w szczególności za pośrednictwem pięciu debat plenarnych przeprowadzonych w 2021 r., dwóch przyjętych rezolucji, czterech dialogów na temat odbudowy i zwiększania odporności przeprowadzonych z Komisją w 2021 r., 20 posiedzeń specjalnej grupy roboczej ds. kontroli RRF, pytań parlamentarnych oraz regularnego przepływu informacji i wniosków o udzielenie informacji ad hoc ze strony Komisji; przypomina, że art. 25 rozporządzenia w sprawie RRF zobowiązuje Komisję do przekazywania odpowiednich dokumentów i informacji jednocześnie i na równych zasadach zarówno Parlamentowi, jak i Radzie; odnotowuje powolny start właściwego przepływu dokumentów oraz trudności, jakie napotkał Parlament, przy staraniu się o dostęp do informacji otrzymywanych przez Komisję i przekazywanych przez państwa członkowskie; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że od tamtej pory wprowadzono lepsze procedury komunikacji, i wzywa do utrzymania jakości tego przepływu informacji;
85. zachęca Komisję do prowadzenia dialogów na temat odbudowy i zwiększania odporności w sposób otwarty, przejrzysty i konstruktywny oraz do przestrzegania przepisów art. 26 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF dotyczących regularnych kontaktów z Parlamentem; przypomina, że współpraca międzyinstytucjonalna ustanowiona w ramach RRF powinna stać się normą minimalną obecną we wszystkich programach finansowania;
86. zwraca się do parlamentów narodowych i odpowiednich zainteresowanych stron, aby zgodnie z krajowymi ramami prawnymi wzięły przykład z Parlamentu i nadzorowały wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w sposób otwarty, przejrzysty i demokratyczny;
87. wyraża ubolewanie, że we wszystkich państwach członkowskich nie zaangażowano w wystarczającym stopniu władz lokalnych i regionalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, środowisk akademickich ani innych odnośnych zainteresowanych stron zgodnie z krajowymi ramami prawnymi w kształtowanie i wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, oraz wzywa do włączenia ich w jak największym zakresie zgodnym z ustawodawstwem krajowym we wdrażanie tych planów na jasnych i przejrzystych zasadach;
88. przypomina, że władze lokalne i regionalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partnerzy społeczni i inne istotne zainteresowane strony odgrywają wiodącą rolę we wdrażaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na szczeblu lokalnym, oraz przypomina Komisji i państwom członkowskim, że odpowiednie zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i innych istotnych zainteresowanych stron we wdrażanie i monitorowanie planów i koordynacja ich działań w tym zakresie ma decydujące znaczenie w kontekście skutecznej odbudowy w Unii

- i jest kluczowe dla skuteczności wdrażania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na szczeblu lokalnym oraz dla większej odpowiedzialności tych władz za to wdrażanie; zachęca Komisję do zbadania sposobów nawiązania dialogu z przedstawicielami odpowiednich zainteresowanych stron związanych z RRF na szczeblu UE;
89. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia czytelnego podziału zadań i odpowiednich systemów zarządzania środkami z RRF, tak by uwzględnić konkretne potrzeby obywateli na szczeblu regionalnym i lokalnym, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad niedyskryminacji i równego traktowania; przypomina, że wdrażanie środków w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności musi odbywać się z poszanowaniem wszystkich odpowiednich przepisów zgodnie z krajowymi ramami prawnymi;
90. oczekuje, że przygotowane przez Komisję sprawozdanie z przeglądu wdrażania RRF będzie zawierało obszerne dane i analizę wkładu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w realizację Europejskiego filaru praw socjalnych, w tym wpływu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w aspekcie płci oraz ich faktycznego wkładu w zapewnienie równości płci, a także we wspieranie MŚP i w strategiczną autonomię;
91. wzywa Komisję do dokonania oceny, czy na etapie wdrażania RRF uda się osiągnąć zgodnie z planem określone przepisami wartości docelowe w zakresie wydatków wynoszące 37% wydatków związanych z ochroną środowiska i 20% wydatków związanych z transformacją cyfrową, oraz w stosownych przypadkach wzywa państwa członkowskie do podjęcia, w razie potrzeby przy wsparciu Komisji, działań uznanych za niezbędne do osiągnięcia tych wartości docelowych, jeżeli państwa członkowskie przewidują, że cele te mogą nie zostać osiągnięte;
92. oczekuje, że sprawozdanie z przeglądu wdrażania RRF przygotowane przez Komisję dostarczy informacji na temat wąskich gardeł, które w stosownych przypadkach uniemożliwiają właściwe wdrożenie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności;
93. z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie w grudniu 2021 r. tablicy wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności, która umożliwi każdemu obywatelowi monitorowanie wdrażania RRF; zauważa, że zgodnie z aktem delegowanym w sprawie wspólnych wskaźników państwa członkowskie muszą składać sprawozdania dotyczące szeregu wskaźników, w tym wskaźników związanych z wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych i dotyczących wspieranych MŚP; zachęca Komisję do ulepszenia tablicy wyników i zwiększenia jej możliwości, aby zapewnić wysoki stopień widoczności i rozliczalności w odniesieniu do RRF; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że tablica wyników zawiera dane z podziałem na płeć, jeżeli chodzi o wskaźniki wyrażone liczbą osób;
94. wzywa Komisję do wyegzekwowania od państw członkowskich dostarczenia danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z postępów w zakresie sześciu filarów rozporządzenia w sprawie RRF, dzięki czemu każdy obywatel będzie mógł monitorować wdrażanie RRF; ubolewa jednak nad tym, że państwa członkowskie dotychczas niechętnie udostępniały bardziej szczegółowe dane na potrzeby wprowadzenia ich do tablicy wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności; stwierdza, że dzięki bardziej szczegółowym danym obywatele mogliby skuteczniej rozliczać swoje rządy;
95. zaznacza, że jednym z celów rozporządzenia w sprawie RRF jest przyczynienie się do osiągnięcia celów społecznych, a także podkreśla znaczenie wypracowania odpowiednich metod przedstawiania postępów we wdrażaniu RRF i tego, w jaki sposób przyczynia się to do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych; wyraża zaniepokojenie, że akt delegowany

- dotyczący wydatków socjalnych i tablicy wyników w zakresie zwiększania odporności nie wystarczy do monitorowania wymiaru socjalnego RRF i ujętego w nim aspektu płci oraz jego wpływu w tym zakresie ani do raportowania postępów; wzywa Komisję do dokładniejszego uwzględnienia monitoringu wdrażania 20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych za pomocą uzupełniających wskaźników społecznych i dotyczących aspektu płci włączonych do analizy tematycznej tablicy wyników;
96. wzywa Komisję do przedstawienia wskaźników uzupełniających zawartych w analizie tematycznej tablicy wyników w celu śledzenia wyników państw członkowskich w zakresie różnorodności biologicznej oraz spójności i konkurencyjności;
 97. przypomina, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF Komisja musi prowadzić działania informacyjne i komunikacyjne związane z Instrumentem; zachęca Komisję, by za pośrednictwem swoich przedstawicielstw w państwach członkowskich i we współpracy z Biurami Kontaktowymi Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich organizowała w państwach członkowskich wydarzenia poświęcone zachęcaniu do korzystania z tablicy wyników i przedstawianiu różnych analiz przeprowadzonych przez Komisję, w tym dotyczących sześciu filarów; zachęca Komisję do opublikowania szczegółowej analizy pozytywnych skutków RRF obejmującej wskazanie dobrych praktyk we wdrażaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz zaleceń dotyczących pokonywania trudności we wdrażaniu tych planów i bardziej efektywnego wykorzystywania środków;
 98. zwraca uwagę, że krajowe administracje publiczne stoją przed poważnym wyzwaniem, jakim jest wykorzystanie wszystkich środków z RRF w tak krótkim czasie; wzywa Komisję do aktywnego wspierania państw członkowskich w wykorzystaniu tych środków, tak aby w całej Unii wypłaty środków z RRF przebiegały sprawnie;
 99. podtrzymuje swoje zobowiązanie i zamierza w pełni wykorzystać szereg możliwości przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie RRF do celów oceny RRF, nadzoru nad nim i informowania o nim, w tym w formie wydarzeń i działań organizowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym;
 100. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich polegającą na przygotowaniu zasad dobrych praktyk w zakresie zarządzania przejrzystością w korzystaniu ze środków na odbudowę;
 101. zauważa, że w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskie informują o swoich strategiach komunikacyjnych; wyraża jednak ubolewanie, że bez określenia jednoznacznych standardów takie kampanie komunikacyjne będą przypuszczalnie bardzo zróżnicowane, co ograniczy widoczność RRF i ogólnie finansowania UE; z zadowoleniem przyjmuje, że większość państw członkowskich zastosowała się do zaleceń Komisji i opracowała specjalne strony internetowe, na których publikowane są informacje dotyczące RRF, ale ubolewa nad faktem, że istnieją znaczne różnice w szczegółach informacji udostępnianych na tych stronach;
 102. wzywa do dalszej harmonizacji dostępnych dla obywateli informacji na temat krajowego wdrażania i krajowych strategii komunikacyjnych związanych z RRF w trosce o zwiększenie przejrzystości i rozliczalności, a tym samym wzmocnienie poczucia odpowiedzialności za wdrażanie; zachęca Komisję do zalecenia stosowania zharmonizowanego podejścia i standardu przedstawiania informacji na temat wdrażania RRF na szczeblu krajowym i regionalnym oraz do zwrócenia się do państw członkowskich o przestrzeganie tego standardu lub wyjaśnienie powodów odejścia od niego;

Doświadczenia zdobyte dotychczas w związku z RRF

103. ponownie podkreśla, jak ważne jest pomyślne wdrożenie RRF przez państwa członkowskie, aby zapewnić długoterminowe skutki dla gospodarki i społeczeństwa UE; podkreśla, że przegląd ram zarządzania gospodarczego UE będzie okazją do wyciągnięcia wniosków z sukcesów, ale także z niedociągnięć RRF; wzywa Komisję do zbadania i przedstawienia różnych scenariuszy, w jaki sposób wnioski wyciągnięte z procesu opracowywania i wdrażania RRF mogłyby posłużyć za podstawę do przeglądu unijnych ram zarządzania makroekonomicznego, w szczególności pod względem osiągnięcia większej przejrzystości, demokratycznego podejścia, zaangażowania, koordynacji i nadzoru;
 104. podkreśla, że RRF ukazał znaczenie zdecydowanego zaangażowania Parlamentu Europejskiego wraz z Radą w ustalanie wspólnych priorytetów UE, reagowanie na nowe wyzwania i opracowywanie podstawowych wytycznych politycznych i mechanizmów zarządzania, a także w nadzór nad jego wdrażaniem w trosce o silne poczucie odpowiedzialności unijnej; ponownie stwierdza, że Parlament powinien odgrywać równie istotną rolę jak Rada w kwestii nadzoru nad wdrażaniem Instrumentu, i wzywa Komisję do zagwarantowania równego traktowania obu instytucji w ramach przyszłych inicjatyw UE; podkreśla znaczenie aktów delegowanych dla zwiększenia demokratycznej rozliczalności i legitymacji tego procesu;
 105. z zadowoleniem zauważa, że wsparcie UE dla reform i inwestycji w formie pakietów łączących wsparcie z zachętami odegrało zasadniczą rolę we wzmacnianiu krajowej odpowiedzialności za RRF i europejski semestr w oparciu o wspólne priorytety UE; podkreśla ponadto, że konstruktywny dialog społeczny i terytorialny przy istotnym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z krajowymi ramami prawnymi ma zasadnicze znaczenie dla krajowej odpowiedzialności, pomyślnego wdrożenia i demokratycznej rozliczalności oraz że te dialogi powinny zostać wzmocnione i być stosowane z większą starannością, a także że mogłyby posłużyć za wzór dla przyszłych inicjatyw i mechanizmów w UE i jej państwach członkowskich;
 106. uznaje, na podstawie dobrego przykładu, jakim jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jako część Next Generation EU, dużą wartość dodaną wspólnej, nowoczesnej i skutecznej reakcji UE, która może zostać szybko uruchomiona, by sprostać kryzysom i nowym wyzwaniom;
 107. wzywa Komisję do uwzględnienia w pełni opinii Parlamentu w nadchodzącym sprawozdaniu z przeglądu wdrażania RRF, które Komisja przedstawi Parlamentowi i Radzie do 31 lipca 2022 r.; wzywa Komisję, aby przy sporządzaniu tego sprawozdania uwzględniła również wkład wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron;
- ◦ ◦
108. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Europejskiemu Komitetowi Regionów oraz rządów i parlamentom państw członkowskich.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 15 września 2022 r.
w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady
w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1
Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka
poważnego naruszenia przez Węgry
wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ i Rady Europy dotyczące praw człowieka,
- uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w Wenecji 11–12 marca 2016 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji z 11 marca 2014 r. pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014)0158),
- uwzględniając swoją rezolucję z 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia¹,
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 16 stycznia 2020 r.² i z dnia 5 maja 2022 r.³ w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski⁴,
- uwzględniając poświęcony Węgrom rozdział sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.,
- uwzględniając art. 105 ust. 5 Regulaminu,

¹ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

² Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91.

³ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0204.

⁴ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

- uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Spraw Konstytucyjnych,
 - uwzględniając wstępne sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0217/2022),
- A. mając na uwadze, że 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, jak zapisano w art. 2 TUE oraz Karcie i międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka, oraz mając na uwadze, że wartości te, które są wspólne dla państw członkowskich, stanowią podstawę praw, z których korzystają osoby mieszkające w Unii;
- B. mając na uwadze, że jak wynika z art. 49 TUE, który przewiduje, iż każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w Unii, Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać, a zatem prawo Unii opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli rzeczzone wartości z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą je z nim⁵;
- C. mając na uwadze, że założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że w związku z tym prawo UE, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane⁶;
- D. mając na uwadze, że poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania z wszystkich praw wynikających ze stosowania Traktatów wobec tego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że każde naruszenie podstawowych wartości UE przez rząd państwa członkowskiego w sposób nieunikniony wiąże się z atakiem na wolność osobistą obywateli, na ich prawa polityczne i socjalne, a także na ich dobrobyt i dobrostan; mając na uwadze, że Węgry same opowiedziały się za wartościami zapisanymi w art. 2 TUE;
- E. mając na uwadze, że zasada lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Traktatów, a same państwa członkowskie zobowiązuje do podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
- F. mając na uwadze, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano potwierdzoną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich oraz ochrony sądowej praw jednostki na mocy wspomnianego prawa sądom i trybunałom krajowym oraz Trybunałowi Sprawiedliwości⁷;
- G. mając na uwadze, że wszelkie wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, nie dotyczy wyłącznie państwa członkowskiego, w którym występuje ryzyko, ale wywiera wpływ na pozostałe państwa członkowskie,

⁵ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 42

⁶ Opinia Trybunału z dnia 18 grudnia 2014 r., opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 168

⁷ Wyrok z 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, C-64/16, EU: C:2018:117, pkt 32.

na ich wzajemne zaufanie, a nawet na charakter samej UE i prawa podstawowe przysługujące obywatelom na mocy prawa Unii;

- H. mając na uwadze, że w przeciwieństwie do art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) art. 7 TUE nie ogranicza się do obowiązków wynikających z Traktatów, oraz mając na uwadze, że Unia może ocenić, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wspólnych wartości w obszarach leżących w kompetencjach państw członkowskich;
- I. mając na uwadze, że od kilku lat sytuacja na Węgrzech pozostaje nieuregulowana i liczne kwestie wciąż budzą niepokój, a ponadto pojawiają się kolejne, co ma negatywny wpływ na wizerunek Unii, jej skuteczność i wiarygodność w odniesieniu do obrony praw podstawowych, praw człowieka i demokracji na świecie, oraz ukazuje konieczność rozwiązania tych kwestii poprzez wspólne działania;
- J. mając na uwadze, że po delegacji ad hoc Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych do Budapesztu, która trwała od 29 września do 1 października 2021 r., większość członków delegacji wciąż ma poważne obawy co do stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych na Węgrzech; mając na uwadze, że delegacja doszła do wniosku, iż od 2018 roku sytuacja się nie poprawiła, a wręcz pogorszyła;
- K. mając na uwadze, że rząd węgierski lekceważy zasadę pierwszeństwa prawa UE zapisaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, ale występuje do Trybunału Sprawiedliwości, aby zaskarżać obowiązujące akty europejskie;
- L. mając na uwadze, że w dniu 19 lipca 2022 r. parlament Węgier przyjął rezolucję, w której wezwał do ograniczenia uprawnień Parlamentu Europejskiego oraz do mianowania posłów do Parlamentu Europejskiego zamiast ich wyboru;
- M. mając na uwadze, że pokojowe współistnienie różnych grup etnicznych pozytywnie wpływa na bogactwo kulturowe i dobrobyt narodu;
- N. mając na uwadze, że blokowanie w Radzie środków ograniczających wobec Rosji podkopuje dążenia Unii do ochrony w Unii i poza jej granicami wartości zapisanych w art. 2 TUE i stwarza problem dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej;

Funkcjonowanie systemu konstytucyjnego i wyborczego

- O. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 roku w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności za 2022 rok Komisja zaznaczyła, że przejrzystość i jakość prac legislacyjnych wciąż budzą obawy, a rząd Węgier bardzo intensywnie wykorzystuje swoje uprawnienia nadzwyczajne, w tym również w dziedzinach niezwiązanych z pandemią COVID-19, na którą się pierwotnie powoływał; mając na uwadze, że nieefektywne wykonywanie przez organy państwowe orzeczeń sądów europejskich i krajowych jest powodem do niepokoju; mając na uwadze, że trusty interesu publicznego otrzymujące znaczne środki publiczne i zarządzane przez członków zarządu blisko związanych z obecnym rządem zaczęły funkcjonować;
- P. mając na uwadze, że w rezolucji z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami⁸ Parlament uznał za całkowicie niezgodne z wartościami europejskimi decyzje rządu węgierskiego o przedłużeniu stanu wyjątkowego na czas nieokreślony, o upoważnieniu rządu do bezterminowego sprawowania władzy

⁸ Dz.U. C 316 z 6.8.2021, s. 2.

w drodze dekretów, a także o osłabieniu nadzoru parlamentu węgierskiego w sytuacjach nadzwyczajnych; mając na uwadze, że w zaleceniu z 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry w 2020 r. programu konwergencji na 2022 r.⁹ Rada zaleciła dopilnowanie, by jakiegokolwiek środki nadzwyczajne były ściśle proporcjonalne, stosowane tylko przez niezbędny czas i zgodne z europejskimi i międzynarodowymi normami oraz by nie zakłócały działalności gospodarczej, stabilności otoczenia regulacyjnego ani skutecznego zaangażowania partnerów społecznych i zainteresowanych stron w proces kształtowania polityki;

- Q. mając na uwadze, że w drugim wstępnym sprawozdaniu na temat zgodności przyjętym 25 września 2020 r. działająca przy Radzie Europy Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) z zadowoleniem przyjęła poprawki w ustawie o Zgromadzeniu Narodowym; ułatwiły one stosowanie przepisów zakazujących posłom podejmowania niektórych rodzajów działalności lub ograniczających taką działalność przez jasne określenie, jakie konsekwencje czekają posłów nieprzestrzegających tych przepisów; mając na uwadze, że w sprawozdaniu stwierdzono jednak również, że niezbędne są bardziej zdecydowane środki mające ulepszyć obowiązujące ramy integralności węgierskiego parlamentu, w szczególności podniesienie poziomu przejrzystości i konsultacji w procesie ustawodawczym (w tym wprowadzenie zasad interakcji z lobbystami), przyjęcie kodeksu postępowania dla posłów (obejmującego w szczególności różne sytuacje mogące prowadzić do konfliktu interesów), dopracowanie zasad zobowiązujących posłów do doraźnego ujawniania potencjalnych konfliktów między działalnością parlamentarną a prywatnymi interesami, ujednoczenie formatu deklaracji majątkowych oraz nowelizacja szerokiego immunitetu poselskiego, a także zapewnienie skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem zasad postępowania, konfliktami interesów i oświadczeniami majątkowymi, jak również egzekwowania w tym względzie;
- R. mają na uwadze, że w oświadczeniu z 20 listopada 2020 r. komisarz praw człowieka Rady Europy wezwała parlament węgierski do przesunięcia głosowania nad projektami ustaw w obawie, że szereg propozycji zawartych w skomplikowanym pakiecie legislacyjnym, przedstawionym bez konsultacji i odnoszącym się do kwestii obejmujących funkcjonowanie sądownictwa, prawo wyborcze, krajowe struktury zajmujące się prawami człowieka, nadzór nad funduszami publicznymi oraz prawa człowieka osób LGBTI, może posłużyć do osłabienia demokracji, praworządności i praw człowieka na Węgrzech; mając na uwadze, że w opinii z 2 lipca 2021 r. w sprawie poprawek do konstytucji przyjętych w grudniu 2020 r. przez parlament węgierski Komisja Wenecka odnotowała z zaniepokojeniem, że poprawki do konstytucji uchwalono podczas stanu wyjątkowego i bez konsultacji publicznych, a uzasadnienie liczy zaledwie trzy strony; mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaznaczyła także, że art. 6, 9 i 11 dziewiątej poprawki zmieniającej węgierską ustawę zasadniczą, odnoszące się do wypowiedzenia wojny, kontroli nad węgierskimi siłami obrony i „specjalnego porządku prawnego” związanego ze stanem wojny, stanem wyjątkowym i stanem zagrożenia, stanowią zasadniczo, że większość szczegółów zostanie określona w ustawach kardynalnych, co może rodzić poważne pytania o zakres uprawnień państwa w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych; mając na uwadze, że w odniesieniu do likwidacji Krajowej Rady Obrony i powierzenia jej uprawnień rządowi Komisja Wenecka zauważyła, że – chociaż nie jest to sprzeczne ze standardami europejskimi – prowadzi to do skupienia uprawnień kryzysowych w rękach władzy wykonawczej, czego nie można uznać za pozytywny sygnał, zwłaszcza że w uzasadnieniu nie wyjaśniono, dlaczego taka zmiana jest pożądana lub konieczna;

⁹ Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 107.

- S. mając na uwadze, że 12 lutego 2021 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy odnotował ogólnie negatywną sytuację samorządu lokalnego i regionalnego, wynikającą z powszechnego braku zgodności z Europejską kartą samorządu lokalnego, a także wyraził zaniepokojenie wyraźną tendencją ku ponownej centralizacji, brakiem skutecznych konsultacji oraz znaczną ingerencją państwa w funkcjonowanie gmin; mając na uwadze, że Kongres zwrócił również uwagę na pewne niedociągnięcia w sytuacji samorządu lokalnego na Węgrzech, takie jak brak zasobów finansowych dostępnych dla władz lokalnych oraz ich niezdolność do rekrutacji personelu o wysokich kwalifikacjach;
- T. mając na uwadze, że wprowadzane przez lata zmiany w kodeksie wyborczym polegające na modyfikowaniu granic okręgów wyborczych i zasad wyłaniania zwycięzców są niekorzystne dla partii opozycyjnych; mając na uwadze, że 18 października 2021 r. we wspólnej opinii w sprawie zmian wprowadzonych w 2020 r. do prawa wyborczego Komisja Wenecka i działające w OBWE Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) podkreśliły, że szybkie przyjmowanie przepisów i brak realnych konsultacji publicznych są szczególnie niepokojące, gdy odnoszą się do przepisów wyborczych, których nie należy traktować jak instrumentu politycznego; mając na uwadze, że Komisja Wenecka i ODIHR przedstawiły także główne zalecenie dotyczące zmian w sekcji 3 i sekcji 68 ustawy CLXVII z 2020 r. o zmianie niektórych ustaw odnoszących się do wyborów, przewidujące znaczne ograniczenie liczby jednomandatowych okręgów wyborczych i liczby komitetów, w których każda partia musi wyznaczyć kandydatów jednocześnie, aby móc wystawić krajową listę kandydatów, jak również szereg dalszych zaleceń;
- U. mając na uwadze, że ze względu na demokratyczny charakter naszych społeczeństw zasadnicze znaczenie mają wybory demokratyczne organizowane na równych warunkach; mając na uwadze, że w reakcji na obawy dotyczące uczciwości wyborów i apele społeczeństwa obywatelskiego OBWE postanowiła wysłać pełnoskalową międzynarodową misję obserwacji wyborów w celu obserwacji wyborów powszechnych i referendum, które odbyły się 3 kwietnia 2022 r., co jest rzadkością w odniesieniu do państwa członkowskiego UE; mając na uwadze, że w oświadczeniu o wstępnych ustaleniach oraz wnioskach opublikowanym 4 kwietnia 2022 r. międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE stwierdziła, że wybory parlamentarne i referendum były dobrze zorganizowane i profesjonalnie zarządzane, cieniem położył się na nich jednak brak równych warunków działania; mając na uwadze, że kandydaci mieli w dużej mierze możliwość swobodnego promowania swoich kandydatur, lecz kampania wyborcza, choć miała charakter konkurencyjny, cechowała się wysoce negatywnym tonem i powszechnym współdziałaniem koalicji rządzącej z rządem, a brak przejrzystości i niewystarczający nadzór nad finansowaniem kampanii przynosiły dodatkowe korzyści koalicji rządzącej; mając na uwadze, że sposobu, w jaki komisje wyborcze i sądy rozpatrzyły wiele sporów wyborczych, nie można uznać za zapewnienie skutecznego środka odwoławczego; mając na uwadze, że w sprawozdaniu końcowym opublikowanym 29 lipca 2022 r. międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE wskazała, że wiele wcześniejszych zaleceń ODIHR pozostaje w dużej mierze niewdrożonych, co obejmuje również zalecenia dotyczące praw wyborczych, zapobiegania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych, rozmywania funkcji państwa i partii, wolności mediów, finansowania kampanii i obserwacji wyborów przez obywateli; mając na uwadze, że w przeciwieństwie do dobrych praktyk międzynarodowych węgierskie przepisy dopuszczają odchylenia od średniej liczby wyborców w jednym okręgu wyborczym do 20%, a wbrew przepisom krajowym węgierski parlament nie dokonał przeglądu granic okręgów wyborczych, które przekroczyły

- ustalony limit odchylenia po wyborach w 2018 r.; mając na uwadze, że nierówny podział wyborców między okręgami wyborczymi, z odchyleniami od średniej dochodzącymi do 33%, podważa zasadę równości głosowania;
- V. mając na uwadze, że 24 maja 2022 r. parlament Węgier przyjął 10. poprawkę do ustawy zasadniczej, która umożliwia rządowi ogłoszenie stanu zagrożenia w przypadku konfliktu zbrojnego, wojny lub katastrofy humanitarnej w sąsiednim kraju; mając na uwadze, że parlament zmienił również ustawę o zarządzaniu kryzysowym, umożliwiając rządowi uchylanie ustaw przyjętych przez parlament w drodze dekretów nadzwyczajnych w każdej dziedzinie w czasie obowiązywania stanu zagrożenia ogłoszonego ze względu na konflikt zbrojny, wojnę lub katastrofę humanitarną w sąsiednim kraju, z możliwością zawieszenia lub ograniczenia korzystania z praw podstawowych w stopniu większym niż dopuszczalny w zwykłych okolicznościach; mając na uwadze, że 8 czerwca 2022 r. parlament Węgier przyjął ustawę VI z 2022 r., która weszła w życie tego samego dnia, w sprawie łagodzenia odczuwalnych na Węgrzech skutków konfliktu zbrojnego i katastrofy humanitarnej w sąsiednim kraju; mając na uwadze, że ustawa ta upoważnia rząd do przedłużenia obowiązywania nadzwyczajnych dekretów rządowych do czasu, aż uchyli on stan zagrożenia;
- W. mając na uwadze, że od czasu jej przyjęcia ustawę zasadniczą zmieniano dziesięć razy; mając na uwadze, że ustawy kardynalne dotyczą 35 zagadnień i obecnie stanowią ponad 300 aktów prawnych przyjętych od 2011 r., często bez konsultacji społecznych, nawet jeśli miały wpływ na prawa podstawowe;
- X. mając na uwadze, że we wspólnym oświadczeniu wydanym w 2013 r. prezesi trybunałów konstytucyjnych Węgier i Rumunii podkreślili szczególną odpowiedzialność spoczywającą na trybunałach konstytucyjnych w krajach rządzonych przez większość dwóch trzecich; mając na uwadze, że zgodnie z czwartą poprawką do ustawy zasadniczej należy uchylić orzeczenia, które Trybunał Konstytucyjny wydał przed wejściem w życie ustawy zasadniczej; mając na uwadze, że w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny Węgier w coraz większym stopniu opiera się na pojęciu tożsamości konstytucyjnej; mając na uwadze, że w orzecznictwie pojęcie tożsamości konstytucyjnej ustala się w poszczególnych przypadkach i że ma ono pierwszeństwo przed ustawą zasadniczą; mając na uwadze, że rząd węgierski coraz częściej zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego, aby nie musieć wykonywać wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE); mając na uwadze, że 18 maja 2022 r. Trybunał Konstytucyjny zablokował referenda w sprawie planów rządu dotyczących budowy kampusu w Budapeszcie dla Uniwersytetu Fudan i przedłużenia zasiłku dla bezrobotnych z obecnych trzech do maksymalnie dziewięciu miesięcy;
- Y. mając na uwadze, że wśród ekspertów umacnia się konsensus, że Węgry nie są już demokracją; mając na uwadze, że według opracowanego przez Uniwersytet w Göteborgu wskaźnika V-Dem Democracy Index za 2019 r. Węgry stały się pierwszym państwem autorytarnym w historii UE; mając na uwadze, że Węgry określono mianem „reżimu hybrydowego” po tym jak utraciły status „częściowo ugruntowanej demokracji” w sprawozdaniu organizacji Freedom House pt. „Narody w czasie przemian” z 2020 r.; mając na uwadze, że Węgry zostały uznane za „wadliwą demokrację” i zajęły 56. miejsce spośród 167 krajów (jedno miejsce w dół w porównaniu z 2020 r.) w indeksie demokracji za 2022 r. sporządzonym przez Economist Intelligence Unit; według opracowanego przez Uniwersytet w Göteborgu wskaźnika V-Dem Democracy Index za 2022 r. w ostatnim dziesięcioleciu Węgry były jednym z państw członkowskich UE o najsilniejszych tendencjach autokratycznych na świecie;

Niezależność sądownictwa i innych instytucji oraz prawa sędziów

- Z. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 r. w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Komisja wskazała, że w odniesieniu do niezależności sądów obawy wyrażone w kontekście procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, wszczętej przez Parlament Europejski, a także w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności pozostają nierozwiązane, podobnie jak w przypadku odpowiedniego zalecenia wydanego w ramach europejskiego semestru; mając na uwadze, że obawy te dotyczą w szczególności wyzwań, przed jakimi stoi niezależna Krajowa Rada Sądownictwa, która równoważy uprawnienia Prezesa Krajowego Urzędu Sądownictwa, przepisy dotyczące wyboru prezesa Sądu Najwyższego (Kúria), a także możliwość podejmowania decyzji uznaniowych w odniesieniu do mianowań sądowych, awansów, przydziału spraw oraz premii dla sędziów i organów wykonawczych sądu; mając na uwadze, że pod względem skuteczności i jakości system wymiaru sprawiedliwości funkcjonuje dobrze pod względem czasu trwania postępowań i charakteryzuje się ogólnie wysokim poziomem cyfryzacji, a także mając na uwadze, że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów nadal rosną stopniowo; mając na uwadze, że 26 sierpnia 2022 r. kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego zwróciło się do ministra sprawiedliwości o rozwiązanie problemów węgierskiego sądownictwa po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji z ogółem społeczeństwa i ekspertami, w tym samorządowymi i przedstawicielskimi organami wymiaru sprawiedliwości i Komisją Wenecką;
- AA. mając na uwadze, że 23 listopada 2021 r., w wyroku w sprawie w sprawie C-564/19 *IS „Illégalité de l’ordonnance de renvoi”*, TSUE orzekł, że art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by sąd najwyższy państwa członkowskiego stwierdził niezgodność z prawem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na to, że postawione pytania nie mają znaczenia dla sprawy i nie są niezbędne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym; mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa prawa UE wymaga, aby sąd niższej instancji nie uwzględniał takiego orzeczenia krajowego sądu najwyższego; mając na uwadze, że art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu krajowemu z tego powodu, że zwrócił się on do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie tego artykułu;
- AB. mając na uwadze, że w oświadczeniu wydanym 14 grudnia 2018 r. komisarz praw człowieka Rady Europy wezwała prezydenta Węgier, aby odesłał do parlamentu pakiet ustawodawczy dotyczący sądów administracyjnych; mając na uwadze, że w opinii z 19 marca 2019 r. w sprawie ustawy o sądach administracyjnych oraz ustawy o wejściu w życie ustawy o sądach administracyjnych i niektórych przepisów przejściowych Komisja Wenecka stwierdziła, że poważnym błędem w systemie organizacyjnym i administracyjnym sądów administracyjnych jest skupienie bardzo szerokich uprawnień w rękach kilku zainteresowanych stron, a także brak skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi ograniczających te uprawnienia;
- AC. mając na uwadze, że 21 maja 2019 r. w sprawozdaniu sporządzonym w następstwie wizyty na Węgrzech w dniach 4–8 lutego 2019 r. komisarz praw człowieka Rady Europy odnotowała, że szereg reform sądownictwa na Węgrzech po roku 2010 wzbudził obawy dotyczące ich wpływu na niezależność sądownictwa, a w przypadku systemu sądów powszechnych nasuwają się pytania dotyczące skuteczności nadzoru KRS nad przewodniczącym Krajowego Urzędu Sądownictwa w związku z niedawnymi anomaliami zaobserwowanymi w stosunkach między tymi instytucjami sądownictwa w odniesieniu do procedur miano-

- wania; mając na uwadze, że chociaż komisarz z zadowoleniem przyjęła niedawne zmiany w pierwotnych przepisach w sprawie sądów administracyjnych w reakcji na opinię Komisji Weneckiej, nie była przekonana, że zmiany są wystarczające wobec poważnych problemów stwierdzonych przez Komisję Wenecką;
- AD. mając na uwadze, że w 2019 r. parlament Węgier postanowił opóźnić wejście w życie pakietu ustawodawczego dotyczącego sądów administracyjnych, a rząd stwierdził, że zrezygnował z pomysłu wprowadzenia osobnych sądów administracyjnych; mając na uwadze, że kilka ważnych elementów pakietu wprowadzono szeregiem poprawek ustawodawczych przyjętych w latach 2019–2021;
- AE. mając na uwadze, że w oświadczeniu wydanym 28 listopada 2019 r. komisarz praw człowieka Rady Europy wezwała parlament węgierski, aby zmienił projekt ustawy wpływający na niezależność sądownictwa; mając na uwadze, że komisarz uznała, że przepisy umożliwiające organom administracyjnym składanie skarg konstytucyjnych w następstwie niekorzystnych orzeczeń sądów powszechnych budzą obawy co do utrzymania gwarancji sprawiedliwego procesu dla indywidualnych skarżących oraz – w połączeniu z proponowanymi zmianami dotyczącymi kwalifikacji i mianowania sędziów oraz jednolitości orzecznictwa – środki ustawodawcze grożą także ograniczeniem niezależności poszczególnych sędziów w zakresie ich podstawowych obowiązków oraz powstawaniem zbędnych hierarchii w systemie sądownictwa;
- AF. mając na uwadze, że 16 października 2021 r., w opinii w sprawie poprawek do ustawy o organizacji i administracji oraz ustawy o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów, przyjętych przez parlament Węgier w grudniu 2020 r., Komisja Wenecka powtórzyła zalecenia dotyczące roli przewodniczącego Krajowego Urzędu Sądownictwa z opinii z 2012 r., których władze nie uwzględniły; mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaleciła także ustanowienie jasnych, przejrzystych i przewidywalnych warunków dla sędziów delegowanych, którym po okresie delegacji mają być powierzone wyższe stanowiska; mając na uwadze, że Komisja Wenecka przedstawiła szereg zaleceń dotyczących przydzielania spraw, uprawnień przewodniczącego Kúrii do zwiększania liczby członków składów orzekających, orzeczeń w sprawie jednolitości i składu izb w procedurze rozpoznawania skargi na brak jednolitości; mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaobserwowała również, że system mianowania przewodniczącego Kúrii wprowadzony poprawkami z 2019 r. może stwarzać poważne ryzyko upolitycznienia i pociągać za sobą istotne konsekwencje dla niezależności sądownictwa lub jej postrzegania przez społeczeństwo, zważywszy zasadnicze znaczenie tego stanowiska w systemie sądownictwa;
- AG. mając na uwadze, że w drugim wstępnym sprawozdaniu na temat zgodności przyjętym 25 września 2020 r. GRECO odnotowała, że nie poinformowano o dalszych postępach dotyczących sędziów oraz trzech pozostałych niewdrożonych zaleceń w tej sprawie oraz że ustalenia GRECO dotyczące uprawnień przewodniczącego Krajowego Urzędu Sądownictwa (odnoszących się do procesu zarówno mianowania lub awansowania kandydatów na stanowiska w sądownictwie, jak i zmiany przydziału sędziów) nadal mają szczególne znaczenie; mając na uwadze, że w odniesieniu do prokuratorów GRECO z zadowoleniem odnotowała wejście w życie poprawek ustawodawczych wprowadzających obowiązek udziału komisarza dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym, ale nie mogła potwierdzić, czy zastosowano się do jej zalecenia nr 17 ; mając na uwadze, że nie osiągnięto postępów w odniesieniu do przedłużenia kadencji prokuratora generalnego, szerokiego immunitetu przysługującego prokuratorom oraz opracowania kryteriów przejmowania spraw od podległych mu prokuratorów;

- AH. mając na uwadze, że 15 kwietnia 2021 r. w korespondencji z rządem Węgier specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników stwierdził, że mianowanie przewodniczącego Kúrii można uznać za atak na niezależność sądownictwa oraz za próbę podporządkowania sądownictwa władzy ustawodawczej, z pogwałceniem zasady podziału władzy; mając na uwadze, że specjalny sprawozdawca zwrócił również uwagę na fakt, iż przewodniczącego Kúrii wybrano pomimo wyraźnego sprzeciwu Krajowej Rady Sądownictwa, oraz zwrócił uwagę, że decyzję o zignorowaniu negatywnej opinii tego organu można interpretować jako deklarację polityczną większości rządzącej; mając na uwadze, że według specjalnego sprawozdawcy głównym skutkiem, jeśli nie głównym celem reformy systemu sądownictwa jest osłabienie zapisanej w konstytucji zasady niezależności sądownictwa oraz umożliwienie władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerowania w wymiar sprawiedliwości;
- AI. mając na uwadze, że w decyzji z 2 grudnia 2021 r. dotyczącej oczekiwanego wzmoczonego nadzoru nad wykonaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Gászó przeciwko Węgrom Komitet Ministrów Rady Europy przypomniał, że przedmiotowa grupa spraw dotyczy strukturalnego problemu przewlekłości postępowań cywilnych, karnych i administracyjnych oraz braku skutecznych krajowych środków odwoławczych; mając na uwadze, że Komitet Ministrów z satysfakcją odnotował przyjęcie projektu ustawy wprowadzającej środek wyrównawczy w przypadku nadmiernie długich postępowań cywilnych, ale stanowczo wezwał władze do zapewnienia jego zgodności z europejską konwencją praw człowieka; mając na uwadze, że – ze względu na wagę tej kwestii, jej techniczny charakter i upływ terminu wyznaczonego przez ETPC w wyroku pilotażowym na 16 października 2016 r. – Komitet Ministrów zdecydowanie zachęcił władze do przeanalizowania wszelkich możliwości przyspieszenia planowania;
- AJ. mając na uwadze, że 9 marca 2022 r., w rezolucji tymczasowej dotyczącej zamierzonego szczegółowego nadzoru nad wykonaniem wyroku ETPC w sprawie Baka przeciwko Węgrom, Komitet Ministrów Rady Europy zdecydowanie wezwał władze, aby wzmogły wysiłki na rzecz znalezienia, w ścisłej współpracy z Sekretariatem, sposobów wprowadzenia wymaganych środków w celu zapewnienia, aby decyzja parlamentu o usunięciu z urzędu przewodniczącego Kúrii podlegała skutecznemu nadzorowi ze strony niezależnego organu sądowego zgodnie z orzecznictwem ETPC; mając na uwadze, że Komitet Ministrów ponownie przypomniał również podjęte przez władze zobowiązanie do oceny krajowych przepisów dotyczących statusu sędziów i administracji sądów oraz wezwał je do przedstawienia wniosków z tej oceny, w tym gwarancji i zabezpieczeń chroniących sędziów przed nadmierną ingerencją, aby umożliwić Komitetowi Ministrów pełną ocenę tego, czy rozwiano obawy dotyczące „efektu mrozącego” w odniesieniu do wolności wypowiedzi sędziów spowodowane naruszeniami;
- AK. mając na uwadze, że Węgry zajmują 69. miejsce wśród 139 krajów w rankingu praworządności Rule of Law Index organizacji World Justice Project za 2021 r. (dwa miejsca w dół w porównaniu z poprzednim rokiem) oraz zajmują ostatnie miejsce (31 z 31) w regionie UE, Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu i Ameryki Północnej;

Korupcja i konflikty interesów

- AL. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 r. w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Komisja uznała, że wdrożenie większości środków w ramach strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022 odroczone, nie ogłoszono żadnej nowej strategii oraz że nadal występują niedociągnięcia dotyczące lobbingu i efektu „drzwi

obrotowych”, a także finansowania partii politycznych i kampanii; mając na uwadze, że niezależne mechanizmy kontroli są w dalszym ciągu niewystarczające, aby wykrywać korupcję, oraz nadal istnieją obawy dotyczące braku systematycznych kontroli i niedostatecznego nadzoru nad oświadczeniami o stanie majątkowym i oświadczeniami o braku konfliktu interesów, a także braku przepisów dotyczących konfliktu interesów w odniesieniu do trustów interesu publicznego; mając na uwadze, że brak solidnych wyników w dochodzeniach w sprawie zarzutów korupcyjnych dotyczących urzędników wysokiego szczebla i ich bezpośredniego otoczenia nadal stanowi poważny problem, chociaż wszczęto kilka nowych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu; mając na uwadze, że brak kontroli sądowej w przypadku decyzji o niewszczynaniu dochodzeń i zaniechaniu ścigania korupcji pozostaje powodem do niepokoju, w szczególności w środowisku, w którym problem zagrożenia klientelizmem, faworyzowaniem i nepotyzmem w administracji publicznej wysokiego szczebla pozostaje nierozwiązany;

AM. mając na uwadze, że w odpowiedziach na pytania wymagające odpowiedzi na piśmie do komisarza Johannes Hahna na temat wysłuchania z 11 listopada 2019 r. w sprawie absolutorium dla Komisji za 2018 r. Komisja stwierdziła, że w latach 2014–2020 na Węgrzech przyjęto i wdrożono stawki ryczałtowe korekty finansowej po horyzontalnym audycie zamówień publicznych, w którym stwierdzono szereg niedociągnięć w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

AN. mając na uwadze, że w zaleceniu z 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r. oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r. Rada zaleciła Węgrom wzmocnienie ram antykorupcyjnych, w tym przez zwiększenie skuteczności działań prokuratorskich i poprawę dostępu do informacji, oraz zwiększenie niezależności sądów, a także poprawę jakości i przejrzystości procesu decyzyjnego przez skuteczny dialog społeczny, utrzymywanie kontaktów z pozostałymi zainteresowanymi stronami i regularne oceny skutków, jak również poprawę konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych;

AO. mając na uwadze, że 10 czerwca 2021 r. w sprawozdaniu z działalności za 2020 rok Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) zalecił, by Komisja odzyskała 2,2% wypłat z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za lata 2016–2020; mając na uwadze, że jest to najwyższy odsetek płatności, które mają zostać odzyskane, spośród wszystkich państw członkowskich, i znacznie przewyższa średnią wynoszącą 0,29%; mając na uwadze, że dopuszczono się nadużyć finansowych w odniesieniu do unijnych funduszy rozwojowych przydzielonych Węgrom; wyraża ubolewanie, że wraz z korupcją na dużą skalę nastąpił wzrost nierówności społecznych, niepewności i ubóstwa, co nie tylko skutkuje większą niepewnością w społeczeństwie, lecz także stanowi naruszenie praw podstawowych

AP. mając na uwadze, że w listopadzie 2021 r. Komisja Europejska wystosowała do Węgier pismo, w którym zwróciła uwagę na problemy z niezależnością sądownictwa, nieskutecznym ściganiem korupcji oraz niedociągnięciami w zamówieniach publicznych, które mogą stwarzać ryzyko dla interesów finansowych UE; mając na uwadze, że w piśmie do Węgier Komisja opisała problemy systemowe i niepociąganie do odpowiedzialności osób winnych korupcji, zadając władzom węgierskim 16 szczegółowych pytań dotyczących

takich kwestii jak konflikt interesów, beneficjenci funduszy unijnych i gwarancje kontroli sądowej ze strony niezależnych sądów; mając na uwadze, że pomimo tych obaw Komisja opóźniła stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności¹⁰ do kwietnia 2022 r.;

- AQ. mając na uwadze, że 5 kwietnia 2022 r. przewodnicząca Komisji ogłosiła, że komisarz do spraw budżetu i administracji Johannes Hahn poinformował węgierskie władze, iż Komisja planuje zrobić kolejny krok i formalnie zastosować rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, głównie z powodu obaw dotyczących korupcji; mając na uwadze, że Komisja wszczęła w końcu – w drodze pisemnego powiadomienia z 27 kwietnia 2022 r. – formalne postępowanie przeciwko Węgrom na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności; mając na uwadze, że 20 lipca 2022 r. Komisja postanowiła poinformować Węgry o zamiarze przedstawienia wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady i umożliwić im przedstawienie uwag;
- AR. mając na uwadze, że 6 kwietnia 2022 r. Komisja podjęła decyzję o wysłaniu dodatkowego wezwania do usunięcia uchybienia w celu zapewnienia należytej transpozycji dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych¹¹, dyrektywy 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji¹² oraz dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych¹³; mając na uwadze, że zdaniem Komisji prawo węgierskie umożliwia szersze stosowanie wyjątków ze względów bezpieczeństwa i w przypadku umów subsydiowanych za pomocą korzyści podatkowych, przy czym wyjątki takie prowadzą do szerszego wyłączenia zamówień z obowiązków wynikających z prawa UE; mając ponadto na uwadze, że Komisja uważa także, że zmiany w węgierskim prawie górniczym przewidujące możliwość przyznawania koncesji górniczych bez przejrzystych procedur przetargowych są sprzeczne z zasadą przejrzystości;
- AS. mając na uwadze, że 19 maja 2022 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do Węgier wezwania do usunięcia uchybienia w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii¹⁴;
- AT. mając na uwadze, że w drugim wstępnym sprawozdaniu na temat zgodności przyjętym 25 września 2020 r. GRECO odnotowała, że Węgry w sposób zadowalający wdrożyły lub uwzględniły tylko pięć z osiemnastu zaleceń zawartych w czwartym sprawozdaniu oceniającym, oraz stwierdziła, że całościowo niski poziom zgodności z zaleceniami pozostaje „ogólnie niezadowalający”;
- AU. mając na uwadze, że Węgry postanowiły nie uczestniczyć we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej ani w pogłębionej współpracy między prokuraturami w UE;
- AV. mając na uwadze, że w przeglądzie technicznym sprawozdania na temat stanu ochrony węgierskiego elementu transgranicznego dziedzictwa światowego „Fertő/Neusiedlersee Cul-

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1).

¹¹ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

¹² Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

¹³ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

¹⁴ Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

- tural Landscape” z maja 2021 r. Międzynarodowa Rada UNESCO ds. Zabytków i Obiektów stwierdziła, że projekt „Sopron Fertő Lake Resort” w przedstawionej wielkości i postaci naruszyłby autentyczność i integralność transgranicznego obszaru dziedzictwa światowego;
- AW. mając na uwadze, że Węgry zajmują 73. miejsce spośród 180 krajów i terytoriów, które uwzględnia wskaźnik postrzegania korupcji opracowywany przez organizację Transparency International za 2021 r. (jedno miejsce w dół w porównaniu z poprzednim rokiem) i że ich ranking obniża się stale od 2012 r.;

Ochrona prywatności i danych

- AX. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z wyjazdu sporządzonym w następstwie delegacji ad hoc Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych do Budapesztu, która odbyła się 29 września–1 października 2021 r., wyrażono obawy dotyczące braku zabezpieczeń w dziedzinie nadzoru w obowiązujących przepisach, bez prawdziwych mechanizmów kontroli i równowagi i środków odwoławczych; mając na uwadze, że wyrażono obawy dotyczące domniemanego wykorzystania oprogramowania szpiegującego Pegasus stworzonego przez NSO Group i wzmoczonej inwigilacji aktywistów, dziennikarzy, prawników i polityków przez państwo;
- AY. mając na uwadze, że w lipcu 2021 r. portal dochodzeniowy Direkt36 ujawnił, na podstawie uzyskanej w wyniku wycieku bazy danych, że ok. 300 obywateli węgierskich, w tym niezależnych dziennikarzy, właścicieli mediów, prawników, polityków, przedsiębiorców krytykujących rząd i byłych urzędników państwowych, inwigilowano w latach 2018–2021 za pomocą oprogramowania Pegasus; mając na uwadze, że w uwagach wstępnych dotyczących nowoczesnego oprogramowania szpiegującego opublikowanych 15 lutego 2022 r. Europejski Inspektor Ochrony Danych stwierdził, że powszechne wykorzystanie oprogramowania szpiegującego o wysokim stopniu zaawansowania, takiego jak Pegasus, może powodować bezprecedensowe zagrożenia i szkody nie tylko dla praw podstawowych i wolności, lecz także dla demokracji i praworządności, zarysował szereg środków i gwarancji służących ochronie przed bezprawnym stosowaniem oprogramowania szpiegującego i stwierdził, że najskuteczniejszym wariantem ochrony podstawowych praw i wolności byłby zakaz tworzenia i wdrażania w UE oprogramowania szpiegującego o możliwościach systemu Pegasus; mając na uwadze, że media prorządowe na Węgrzech prawie nigdy nie donosiły o systemie Pegasus;
- AZ. mając na uwadze, że w decyzji z 9 marca 2022 r. dotyczącej oczekiwanego szczegółowego nadzoru nad wykonaniem wyroku ETPC w sprawie Szabó i Vissy przeciwko Węgrom Komitet Ministrów Rady Europy przypomniał, że przedmiotowa sprawa dotyczy naruszenia prawa skarżących do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz korespondencji, że względu na węgierskie przepisy dotyczące środków tajnego nadzoru związanych z bezpieczeństwem narodowym, które nie były wystarczająco precyzyjne, skuteczne i kompleksowe w odniesieniu do nakazania i wykonania tych środków oraz ewentualnego zadośćuczynienia za nie; mając na uwadze, że Komitet Ministrów podkreślił ponadto, że tajny nadzór należy uznać za działanie wysoce inwazyjne, potencjalnie naruszające prawa do wolności wypowiedzi i prywatności oraz zagrażające podstawom społeczeństwa demokratycznego, a jednocześnie przypomniał, że w odpowiedzi na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka władze ogłosiły w 2017 r. potrzebę reformy ustawodawczej; mając na uwadze, że Komitet Ministrów z poważnym zaniepokojeniem zauważył, że proces legislacyjny jest nadal na wstępnym etapie, a władze nie przedstawiły żadnych innych istotnych zmian,

i w związku z tym zdecydowanie wezwał je, aby pilnie przyjęły środki niezbędne do pełnego dostosowania ustawodawstwa krajowego do wymogów europejskiej konwencji praw człowieka, ustanowiły harmonogram procesu legislacyjnego i przedstawiły mu projektu wniosku ustawodawczego;

Wolność wypowiedzi, w tym pluralizm mediów

- BA. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 r. w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Komisja stwierdziła, że należy wzmocnić funkcjonalną niezależność i skuteczność Organu ds. Mediów oraz że dalsze kierowanie znacznych ilości reklam państwowych do mediów prorządowych tworzy nierówne warunki działania w krajobrazie medialnym; mając na uwadze, że media publiczne funkcjonują w złożonym systemie instytucjonalnym wśród obaw dotyczących ich niezależności redakcyjnej i finansowej, a pracownicy mediów nadal borykają się z wyzwaniami związanymi z prowadzeniem działalności, w tym z inwigilacją dziennikarzy śledczych; mając na uwadze, że dostęp do informacji publicznej jest nadal utrudniony ze względu na stan zagrożenia;
- BB. mając na uwadze, że 15 lipca 2022 r. Komisja postanowiła skierować sprawę przeciwko Węgrom do Trybunału Sprawiedliwości za naruszenie unijnych przepisów telekomunikacyjnych w związku z decyzją Węgierskiej Rady ds. Mediów o odrzuceniu wniosku Klubrádió o wykorzystanie widma radiowego z nader wątpliwych powodów; mając na uwadze, że Komisja stwierdziła, że wydana przez węgierską Radę ds. Mediów odmowa odnowienia praw stacji Klubrádió była nieproporcjonalna i nieprzejrzysta, a węgierską ustawę o mediach krajowych zastosowano w tym konkretnym przypadku w sposób dyskryminujący, z naruszeniem dyrektywy (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej¹⁵ oraz z naruszeniem wolności wypowiedzi;
- BC. mając na uwadze, że 11 września 2018 r. powstała Środkowoeuropejska Fundacja Prasy i Mediów (KESMA); mając na uwadze, że konsolidacja ponad 470 środków masowego przekazu w KESMA zmniejszyła przestrzeń dostępną dla mediów niezależnych i opozycyjnych oraz ograniczyła obywatelom węgierskim dostęp do informacji; mając na uwadze, że fundusze wydawane na media publiczne i KESMA wykorzystuje się do celów propagandy rządowej i dyskredytowania opozycji oraz organizacji pozarządowych (NGO); mając na uwadze, że manipulacje własnością mediów, zawłaszczanie państwowych organów regulacyjnych i niezależnych mediów, zapewnianie dochodów z reklam rządowych i udzielanie koncesji to metody, za pomocą których środowisko medialne może być wypaczane w sposób korzystny dla rządu i które są już powielane w innych częściach Europy;
- BD. mając na uwadze, że w wyroku z 8 października 2019 r. w sprawie Szurovecz przeciwko Węgrom ETPC stwierdził naruszenie wolności wypowiedzi w związku z brakiem dostępu mediów do ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o azyl; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem tego wyroku;
- BE. mając na uwadze, że w wyroku z 3 grudnia 2019 r. w sprawie Scheiring i Szabó przeciwko Węgrom i w wyroku z 2 grudnia 2021 r., w sprawie Szél przeciwko Węgrom ETPC stwierdził naruszenia wolności wypowiedzi w odniesieniu do prezentacji transparentów w parlamencie Węgier; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem tych wyroków;

¹⁵ Dz.U. L 321 z 17.12.2018, s. 36.

- BF. mając na uwadze, że 20 stycznia 2020 r., w wyroku w sprawie Kétfarkú Kutya Párt przeciwko Węgrom, ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia wolności wypowiedzi w związku z nałożeniem kary na partię polityczną za udostępnienie mobilnej aplikacji, która umożliwiała głosującym fotografowanie, anonimowe przysyłanie do internetu i komentowanie nieważnych głosów oddanych podczas referendum w sprawie imigracji w 2016 r.; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem tego wyroku;
- BG. mając na uwadze, że w oświadczeniu wydanym 23 marca 2020 r. przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów wyraził zaniepokojenie przepisami węgierskiego projektu ustawy o reakcji na pandemię COVID-19, które mogły negatywnie wpłynąć na informowanie o pandemii przez media;
- BH. mając na uwadze, że w wyroku z 26 maja 2020 r. w sprawie Mándli i in. przeciwko Węgrom ETPC stwierdził naruszenie wolności wypowiedzi w związku z zawieszeniem akredytacji dziennikarskich skarżących w parlamencie Węgier; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem tego wyroku;
- BI. mając na uwadze, że zwolnienie 24 lipca 2020 r. redaktora naczelnego najważniejszego węgierskiego portalu informacyjnego Index.hu doprowadziło do grupowej rezygnacji ponad 70 dziennikarzy, którzy potępiali oczywiste ingerencje rządu i presję, jaką rząd wywierał na ich ośrodek medialny;
- BJ. mając na uwadze, że według finansowanego przez Komisję i opublikowanego w lipcu 2020 r. pierwszego przeglądu „Mapping Media Freedom” spośród wszystkich krajów europejskich kryzys związany z COVID-19 miał prawdopodobnie największy wpływ na wolność mediów na Węgrzech, gdzie problemy pogłębiły się i pojawiły się nowe kwestie; mając na uwadze, że przyjęte w trakcie stanu wyjątkowego na Węgrzech nowe przepisy przeciwko rozpowszechnianiu „fałszywych” lub „zniekształconych” informacji spowodowały niepewność i autocenzurę wśród środków masowego przekazu i podmiotów medialnych;
- BK. mając na uwadze, że w memorandum w sprawie wolności wypowiedzi i wolności mediów na Węgrzech opublikowanym 30 marca 2021 r. komisarz praw człowieka Rady Europy wskazała, że istnienie organu regulacyjnego ds. mediów, który nie jest wolny od kontroli politycznej, oraz trwała i stronnicza interwencja państwa na rynku mediów wywołały łącznie efekt osłabienia warunków pluralizmu mediów i wolności słowa na Węgrzech; mając na uwadze, że komisarz doszła również do wniosku, że swobodna wymiana polityczna i swobodna wymiana różnorodnych opinii – warunki wstępne rozwoju społeczeństw demokratycznych – zostały poważnie ograniczone, zwłaszcza poza stolicą;
- BL. mając na uwadze, że w oświadczeniu sporządzonym po wizycie na Węgrzech 15–22 listopada 2021 r. specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi stwierdziła, że ingerencje Węgier w sektorze mediów w ostatnim dziesięcioleciu mogą stwarzać ryzyko dla praw człowieka w nadchodzących wyborach; mając na uwadze, że specjalna sprawozdawczyni doprecyzowała, że – przez wywieranie wpływu na organy regulacji mediów, udostępnianie znacznych funduszy państwowych na wsparcie mediów prorządowych, ułatwianie rozwoju i ekspansji mediom przyjmującym prorządową linię redakcyjną, a także ostracyzm wobec mediów i dziennikarzy wypowiadających się krytycznie na temat rządu – władze proaktywnie przekształciły sektor mediów i w swoim dążeniu do „równowagi” osłabiły różnorodność, pluralizm i niezależność mediów;

- BM. mając na uwadze, że 4 kwietnia 2022 r. w oświadczeniu o wstępnych ustaleniach oraz wnioskach wydanym w następstwie wyborów parlamentarnych i referendum międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE stwierdziła, że tendencyjność i brak równowagi w monitorowanych relacjach medialnych oraz brak debat między głównymi kandydatami znacznie utrudniły wyborcom świadome decyzje; mając na uwadze, że 29 lipca 2022 r. międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE podkreśliła w swoim sprawozdaniu końcowym, że szeroko zakrojone rządowe kampanie reklamowe i stroniczne relacje w mediach publicznych i wielu mediach prywatnych dają partii rządzącej wszechobecną platformę do prowadzenia kampanii;
- BN. mając na uwadze, że 8 kwietnia 2022 r. węgierskie Krajowe Biuro Wyborcze orzekło o niezgodności z prawem ogólnokrajowej kampanii organizacji pozarządowych wzywającej wyborców do oddawania głosów nieważnych w referendum w sprawie dostępu dzieci do informacji dotyczących orientacji seksualnej i tożsamości płciowej i nałożyło kary grzywny na 16 różnych węgierskich organizacji pozarządowych uczestniczących w kampanii referendalnej;
- BO. mając na uwadze, że Węgry zajmują 85. miejsce spośród 180 krajów i terytoriów objętych światowym rankingiem wolności prasy organizacji Reporterzy bez Granic za rok 2022, a w analizie dotyczącej regionu Europy–Azji Centralnej wymieniane są jako jeden z krajów, w których zastrzono drakońskie przepisy wymierzone w dziennikarzy;

Wolność nauki

- BP. mając na uwadze, że w wyroku z 6 października 2020 r. w sprawie C-66/18, Komisja przeciwko Węgrom (Enseignement supérieur), TSUE orzekł, że nakładając środki przewidziane w 76 ust. 1 lit. a) i b) ustawy nr CCIV z 2011 r. o krajowym szkolnictwie wyższym, ze zmianami, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13, art. 14 ust. 3 i art. 16 Karty, art. 49 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹⁶, a także Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu; mając na uwadze, że Uniwersytet Środkowoeuropejski musiał opuścić Budapeszt;
- BQ. mając na uwadze, że w październiku 2018 r. rząd węgierski postanowił usunąć studia nad społeczno-kulturową tożsamością płci z listy programów magisterskich kwalifikujących się do uzyskania akredytacji i finansowania publicznego;
- BR. mając na uwadze, że 2 lipca 2019 r. węgierski parlament przyjął poprawki do szeregu ustaw w sprawie systemu instytucjonalnego oraz finansowania badań, rozwoju i innowacji, pozbawiając w ten sposób autonomii Akademię Nauk; mając na uwadze, że 31 sierpnia 2020 r. kierownictwo węgierskiego Uniwersytetu Sztuk Teatralnych i Filmowych (SZFE) złożyło rezygnację w proteście przeciwko narzuceniu władz mianowanych przez rząd; mając na uwadze, że Ministerstwo Technologii i Innowacji mianowało pięciu członków nowej rady nadzorczej, odrzucając kandydatury zaproponowane przez senat uczelni; mając na uwadze, że dwie trzecie z 33 fundacji zarządzania aktywami interesu publicznego wykonujących obowiązki publiczne, utworzonych do końca 2021 r., będzie zarządzać instytucjami szkolnictwa wyższego będącymi wcześniej w gestii państwa;
- BS. mając na uwadze, że 2 lipca 2021 r. w opinii w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez Parlament Węgier w grudniu 2020 r. Komisja Wenecka podkreśliła potrzebę ponownego

¹⁶ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

rozważenia art. 7 dziewiątej poprawki odnoszącego się do art. 38 konstytucji i wprowadzającego w ustawie zasadniczej fundację zarządzania aktywami interesu publicznego wykonujące obowiązki publiczne; mając na uwadze sugestie Komisji Weneckiej, że fundacje te powinny być regulowane przepisami ustawowymi, jasno określającymi wszystkie odpowiednie obowiązki w zakresie przejrzystości i rozliczalności odnoszące się do zarządzania ich funduszami (publicznymi i prywatnymi), a także właściwe gwarancje niezależności odnoszące się do składu i funkcjonowania rady nadzorczej; mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaznaczyła również, iż takie przepisy powinny uwzględniać istotną rolę uniwersytetów jako miejsc zapewniających wolność i swobodną wymianę myśli i że powinny przewidywać wszystkie właściwe środki w celu zapewnienia należytych gwarancji niezależności akademickiej i autonomii instytucjonalnej;

BT. mając na uwadze, że w oświadczeniu sporządzonym po wizycie na Węgrzech 15–22 listopada 2021 r. specjalna sprawozdawczyni ONZ ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi wezwała władze węgierskie do skutecznej ochrony wolności nauki oraz poszanowania praw wykładowców i studentów w kontekście zagrożenia dla autonomii naukowców stwarzanego przez prywatyzację uczelni publicznych;

Wolność wyznania

BU. mając na uwadze, że 21 grudnia 2018 r. ogłoszono kompleksową poprawkę do ustawy o kościołach z 2011 r.; mając na uwadze, że według rządu węgierskiego dało to społecznościom wyznaniowym prawną możliwość ubiegania się przed sądem stołecznym w Budapeszcie o status stowarzyszenia religijnego, zarejestrowanego kościoła lub zorganizowanego kościoła; mając na uwadze, że nie wprowadzono jeszcze nadzoru nad wykonaniem wyroku ETPC w sprawie Magyar Keresztény Mennonita Egyház i in. przeciwko Węgrom, w którym stwierdzono naruszenie prawa do wolności zrzeszania się w świetle prawa do wolności religii ze względu na wyrejestrowanie kościołów;

BV. mając na uwadze, że w opinii z 2 lipca 2021 r. w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez parlament węgierski w grudniu 2020 r. Komisja Wenecka zawarła zalecenie, aby system szkół publicznych zapewniał obiektywny i pluralistyczny program nauczania, w którym unika się indoktrynacji i dyskryminacji z wszelkich względów oraz respektuje przekonania rodziców oraz ich swobodę wyboru między edukacją religijną i niereligijną;

BW. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 r. Komisja wskazała w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., iż nadal wywierana jest presja na organizacje społeczeństwa obywatelskiego; mając na uwadze, że 27 lipca 2022 r. kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego wskazało, iż w przedstawionym przez rząd projekcie ustawy, która zmieniłaby zasady konsultacji publicznych „w celu osiągnięcia porozumienia z Komisją Europejską”, zawarto jedynie wstępne rozwiązania; mając na uwadze, że Komisja zwróciła również uwagę na fakt, iż zwiększenie udziału społeczeństwa w stanowieniu prawa jest ważnym celem, ale wymagałoby przede wszystkim rzeczywistej woli rządu, realnego wdrożenia istniejących przepisów i znacznie skuteczniejszych gwarancji niż te zawarte w projekcie ustawy;

Wolność zrzeszania się

BX. mając na uwadze, że w wyroku z 18 czerwca 2020 r. w sprawie C-78/18 Komisja przeciwko Węgrom (przejrzystość stowarzyszeń) TSUE stwierdził, że przyjmując przepisy¹⁷ ustawy

¹⁷ Przepisy, które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicz-

nr LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie z zagranicy, Węgry wprowadziły dyskryminacyjne i nieuzasadnione ograniczenia darowizn zagranicznych na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z naruszeniem zobowiązań wynikających z art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty; mając na uwadze, że 18 lutego 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do władz węgierskich wezwania do usunięcia uchybienia, ponieważ uznała, że nie podjęły wystarczających środków, aby zastosować się do wyroku; mając na uwadze, że 20 lipca 2021 r. Komisja stwierdziła w dotyczącym Węgier rozdziale sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., że parlament węgierski uchylił tę ustawę i wprowadził nowe przepisy dotyczące kontroli legalności mające zastosowanie do społeczeństwa obywatelskiego oraz że organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytycznie nastawione do rządu nadal są obiektem presji; mając na uwadze, że systematyczny demontaż praworządności, demokracji i praw podstawowych doprowadził do skurczenia się przestrzeni dla partii opozycyjnych i społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych i grup interesów oraz wyeliminował pole do dialogu i konsultacji;

- BY. mając na uwadze, że przyjęcia nowej ustawy nie poprzedzały konsultacje publiczne oraz nie przeprowadzono bezpośrednich konsultacji z organizacjami pozarządowymi, wbrew zaleceniu Komisji Weneckiej z 20 czerwca 2017 r., zgodnie z którym konsultacje publiczne powinny obejmować w miarę możliwości wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, na których status, finansowanie lub sfery działalności wpłynie wejście w życie tych przepisów; mając na uwadze, że zgodnie z nową ustawą organizacje te mogą podlegać regularnym kontrolom finansowym ze strony Państwowej Izby Obrachunkowej; mając na uwadze, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego niepokoją się, że Państwowa Izba Obrachunkowa, której główną funkcją jest monitorowanie wykorzystania środków publicznych, a nie darowizn prywatnych, zostanie użyta do wywarcia na nie dodatkowej presji; mając na uwadze, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego ostrzegają, że za pomocą nowej ustawy o takich organizacjach państwo ingeruje w autonomię stowarzyszeń i organizacji ustanowionych na podstawie prawa do zrzeszania się i w prywatność obywateli występujących w obronie interesu publicznego oraz że ustawa szkodzi wolności wypowiedzi i społeczeństwa demokratycznego jako całości; mając na uwadze, że 17 maja 2022 r. Państwowa Izba Obrachunkowa rozpoczęła kontrole kilkudziesięciu organizacji pozarządowych i zwróciła się do nich o informacje o ich polityce rachunkowości i zarządzania płynnością;
- BZ. mając na uwadze, że 23 lipca 2021 r. ogłoszono, iż państwa będące darczyńcami Europejskiego Obszaru Gospodarczego i grantów norweskich – Islandia, Liechtenstein i Norwegia – nie osiągnęły porozumienia w sprawie wyznaczenia podmiotu, który zarządzałby funduszami na rzecz społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech; mając na uwadze, że w związku z tym w obecnym okresie finansowania nie zostaną wdrożone programy, co przekreśli finansowanie w wysokości 214,6 mln EUR przeznaczone dla Węgier;
- CA. mając na uwadze, że we wspólnej opinii z 17 grudnia 2018 r. w sprawie sekcji 253 ustawy XLI z 20 lipca 2018 r. zmieniającej niektóre przepisy podatkowe i inne powiązane przepisy oraz w sprawie specjalnego podatku imigracyjnego Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR stwierdziły, że podatek w wysokości 25% od wsparcia finansowego dla działań wspierających imigrację na Węgrzech lub od środków finansowych na działalność mającej na Węgrzech siedzibę organizacji prowadzącej działania wspierające imigrację nie spełnia

nego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków.

- wymogu zgodności z prawem i stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prawa do wolności wypowiedzi i zrzeszania się organizacji pozarządowych, do których podatek ten ma zastosowanie;
- CB. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 21 maja 2019 r. sporządzonym po wizycie na Węgrzech od 4 do 8 lutego 2019 r. komisarz praw człowieka Rady Europy podkreśliła, że środki ustawodawcze spowodowały stygmatyzację i obwarowanie sankcją karną działalności społeczeństwa obywatelskiego, która w społeczeństwie demokratycznym powinna być uważana za w pełni zasadną, oraz wywierają stały efekt mrozący na organizacje pozarządowe; zauważyła także, że niektóre z tych przepisów są wyjątkowo niejednoznaczne, arbitralne i niewdrażane w praktyce;
- CC. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 11 maja 2020 r. sporządzonym po wizycie na Węgrzech od 10 do 17 lipca 2019 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. praw człowieka w odniesieniu do migrantów zauważył, że – w wyniku zmian ustawodawczych, ograniczeń finansowych oraz innych środków operacyjnych i praktycznych podjętych przez właściwe – organy organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się prawami migrantów na Węgrzech napotykają liczne przeszkody w wykonywaniu legalnej i ważnej działalności; mając na uwadze, że specjalny sprawozdawca ONZ zauważył również, że wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego stało się celem kampanii oszczerstw, a w niektórych przypadkach wszczęto dochodzenia administracyjne lub karne;

Prawo do równego traktowania, w tym prawa osób LGBTIQ

- CD. mając na uwadze, że 13 lipca 2022 r. w poświęconym Węgrom rozdziale sprawozdania na temat praworządności za 2022 r. Komisja stwierdziła, że węgierski komisarz ds. praw podstawowych zyskał więcej kompetencji, lecz jego wiarygodność zmalała w związku z obawami o jego niezależność; mając na uwadze, że w sprawozdaniu i zaleceniach z wirtualnej sesji Podkomitetu ds. Akredytacji, która odbyła się od 14 do 25 marca 2022 r., Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka zalecił, aby status komisarza ds. praw podstawowych obniżono do poziomu B, gdyż podkomitet nie otrzymał pisemnych dowodów niezbędnych do ustalenia, że komisarz skutecznie wykonuje swój mandat w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych, takich jak mniejszości etniczne, osoby LGBTIQ, obrońcy praw człowieka, uchodźcy i migranci, bądź w związku z ważnymi problemami dotyczącymi praw człowieka, takimi jak pluralizm mediów, przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego i niezależność sądownictwa; mając na uwadze, że podkomitet jest zdania, że komisarz działa w sposób poważnie osłabiający zgodność z zasadami paryskimi w odniesieniu do standardów obowiązujących krajowe instytucje praw człowieka; mając na uwadze, że podkomitet odnotował także problemy w procesie selekcji i mianowania oraz w relacjach roboczych i współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obrońcami praw człowieka;
- CE. mając na uwadze, że 15 czerwca 2021 r. parlament węgierski przyjął ustawę pierwotnie mającą na celu walkę z pedofilią, która to ustawa, po poprawkach zaproponowanych przez posłów z rządzącej partii Fidesz, zawiera klauzule zakazujące przedstawiania nieletnim homoseksualizmu i zmiany płci; mając na uwadze, że ustawa ta zakazuje omawiania homoseksualizmu i zmiany płci podczas zajęć edukacji seksualnej oraz stanowi, iż zajęcia takie mogą prowadzić tylko zarejestrowane organizacje; mając na uwadze, że zmiany w ustawie o reklamie komercyjnej i ustawie o mediach wymagają, aby reklamy i treści, w których pojawiają się osoby LGBTI, były zaliczane do kategorii V (tj. niezalecane dla

- nioletnich); mając na uwadze, że wiązanie orientacji seksualnej i tożsamości płciowej z czynami przestępczymi, takimi jak pedofilia, jest niedopuszczalne i prowadzi do dalszej dyskryminacji i stygmatyzacji mniejszości seksualnych; mając na uwadze, że ze względu na krajowe przepisy zakazujące lub ograniczające osobom poniżej 18. roku życia dostęp do treści przedstawiających „odchylenie od samoidentyfikacji zgodnej z płcią metrykalną, zmianę płci lub homoseksualizm” rząd węgierski wydał dekret nakazujący sprzedawcom książek dla dzieci umieszczanie książek i nośników przedstawiających homoseksualizm w „zamkniętym opakowaniu” oraz zabraniający sprzedaży jakichkolwiek książek lub nośników przedstawiających związki jednopłciowe lub zmiany płci w promieniu 200 m od szkół lub kościołów; mając na uwadze, że wymóg ten zastosowano do książki z opowieściami dla dzieci „Fairyląd jest dla wszystkich” [Kraina wróżek jest dla wszystkich] opublikowanej przez wydawnictwo Labriz;
- CF. mając na uwadze, że 2 grudnia 2021 r. Komisja postanowiła wysłać władzom węgierskim uzasadnioną opinię, gdyż uznała, iż przez wprowadzenie obowiązku podawania informacji o rozbieżności w stosunku do „tradycyjnych ról płciowych” Węgry naruszają wolność wypowiedzi autorów i wydawców książek (art. 11 Karty), dopuszczają się bezzasadnej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (art. 21 Karty) oraz niewłaściwie stosują przepisy UE dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych zapisane w dyrektywie 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym¹⁸;
- CG. mając na uwadze, że 15 lipca 2022 r. Komisja postanowiła pozwać Węgry do TSEU w związku z węgierskimi przepisami mającymi na celu zakazanie lub ograniczenie osobom poniżej 18. roku życia dostępu do treści przedstawiających „odchylenie od samoidentyfikacji zgodnej z płcią metrykalną, zmianę płci lub homoseksualizm”; mając na uwadze, że Komisja uznała, iż przepisy te są w szczególności sprzeczne z dyrektywą 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych¹⁹, z dyrektywą 2000/31/WE w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego²⁰, a także z zasadami godności ludzkiej, wolności wypowiedzi i informacji, prawem do poszanowania życia prywatnego, jak również z prawem do niedyskryminacji, zapisanymi, odpowiednio, w art. 1, 7, 11 i 21 Karty; mając na uwadze, że Komisja wskazała również, iż ze względu na powagę tych naruszeń kwestionowane przepisy naruszają również wspólne wartości określone w art. 2 TUE; mając na uwadze, że 22 czerwca 2021 r. 18 państw członkowskich UE podpisało oświadczenie wydane przy okazji posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych, w którym sprzeciwiło się przyjęciu wspomnianych przepisów;
- CH. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 21 maja 2019 r. sporządzonym w następstwie wizyty na Węgrzech od 4 do 8 lutego 2019 r. komisarz praw człowieka Rady Europy opisała, jak na Węgrzech następuje regres pod względem równouprawnienia płci i praw kobiet, polityczna reprezentacja kobiet jest uderzająco mała, w polityce rządu sprawy kobiet są ściśle powiązane ze sprawami rodziny, a rząd przestał realizować konkretną strategię na rzecz równouprawnienia płci;

¹⁸ Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

¹⁹ Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1.

²⁰ Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1.

- CI. mając na uwadze, że w oświadczeniu wydanym 29 kwietnia 2020 r. niezależny ekspert ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową wezwał Węgry do odrzucenia proponowanych przepisów, które odmawiałyby prawa do uznania prawnego i samookreślenia osobom transpłciowym i płciowo nienormatywnym;
- CJ. mając na uwadze, że we wnioskach końcowych z 3 marca 2020 r. dotyczących szóstego sprawozdania okresowego nt. Węgier Komitet Praw Dziecka ONZ wezwał rząd Węgier do działania, przyjęcia strategii oraz zapewnienia informacji i wsparcia na rzecz dzieci wymagających szczególnej troski, w tym do przyjęcia szczególnych środków ukierunkowanych na dziewczęta, dzieci romskie, dzieci ubiegające się o azyl i migrujące oraz dzieci homoseksualne, biseksualne, transpłciowe i interseksualne; mając na uwadze, że komitet wyraził również poważne obawy dotyczące oddzielonych od rodzin i objętych opieką instytucjonalną dzieci z niepełnosprawnościami, niewystarczających środków podejmowanych przez władze węgierskie w celu wyeliminowania opieki instytucjonalnej oraz propagowania dostępu do usług opieki zdrowotnej i rehabilitacji oraz innych zajęć sprzyjających włączeniu społecznemu, przypadków wykorzystywania seksualnego dzieci z niepełnosprawnościami objętych opieką instytucjonalną i znęcania się nad nimi, braku informacji o sytuacji dzieci romskich z niepełnosprawnościami oraz utrzymującej się stygmatyzacji, która spotyka dzieci z niepełnosprawnościami;
- CK. mając na uwadze, że 5 maja 2020 r. parlament Węgier przyjął rezolucję, w której odrzucił ratyfikację Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska);
- CL. mając na uwadze, że w wyroku z 16 lipca 2020 r. w sprawie Rana przeciwko Węgrom ETPC stwierdził naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego w przypadku transpłciowego mężczyzny z Iranu, który uzyskał azyl na Węgrzech, lecz nie mógł legalnie zmienić w tym kraju płci ani imienia; mając na uwadze, że w decyzji z 10 czerwca 2022 r. dotyczącej oczekiwanego szczegółowego nadzoru nad wykonaniem wyroku Komitet Ministrów Rady Europy z niepokojem zauważył, iż władze węgierskie nie podjęły żadnych środków w celu stworzenia odpowiedniego rozwiązania dla obywateli państw trzecich osiedlonych zgodnie z prawem i ubiegających się o prawne uznanie płci; mając ponadto na uwadze, że w maju 2020 r. parlament Węgier przyjął przepisy, które uniemożliwiają węgierskim osobom transpłciowym prawne uznanie płci;;
- CM. mając na uwadze, że w oświadczeniu z 14 czerwca 2021 r. komisarz praw człowieka Rady Europy wezwała węgierskich parlamentarzystów, aby odrzucili projekt poprawek zakazujących omawiania orientacji seksualnej i tożsamości płciowej oraz różnorodności w tym zakresie; mając na uwadze, że w opinii z 13 grudnia 2021 r. w sprawie zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka ustawy nr LXXIX z 2021 r. zmieniającej niektóre ustawy o ochronie dzieci Komisja Wenecka stwierdziła, że trudno byłoby uznać te poprawki za zgodne z europejską konwencją praw człowieka i międzynarodowymi standardami praw człowieka, oraz wezwała władze węgierskie do uchylecia szeregu przepisów;
- CN. mając na uwadze, że w opinii z 2 lipca 2021 r. w sprawie zmian konstytucji przyjętych przez parlament węgierski w grudniu 2020 r. Komisja Wenecka zaleciła, aby poprawki konstytucyjnej określającej małżeństwo jako związek jednego mężczyzny i jednej kobiety orani uzupełnienia stanowiącego, że „matką jest kobieta, ojcem mężczyzna”, nie traktować jako okazji do wycofania obowiązujących przepisów w sprawie ochrony osób, które nie

są heteroseksualne, ani do zmiany tych przepisów w sposób niekorzystny dla takich osób; mając na uwadze, że Komisja Wenecka zaleciła również, aby poprawki konstytucyjne interpretowano i stosowano – zwłaszcza przy projektowaniu przepisów wykonawczych – w sposób zapewniający gruntowne wdrożenie zasady niedyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn, w tym ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową; mając na uwadze, że dalej zauważono potrzebę uchylecia poprawki stanowiącej, że „Węgry chronią prawo dzieci do samoidentyfikacji zgodnej z ich płcią metrykalną” lub jej zmiany w sposób zapewniający, aby jej skutkiem nie było odmawianie osobom transpłciowym prawa do uznania prawnego ich nabytej tożsamości płciowej;

- CO. mając na uwadze, że w opinii z 18 października 2021 r. w sprawie ustawy o równym traktowaniu i promowaniu równości szans oraz w ustawie o komisarzy ds. praw podstawowych, przyjętych przez parlament węgierski w grudniu 2020 r., Komisja Wenecka stwierdziła, że istnieją zagrożenia związane z połączeniem organów ds. równości z krajowymi instytucjami ds. praw człowieka, wynikające m.in. z różnych tradycji, procedur prawnych i podejść, jakie mogą stosować takie podmioty, a także zauważyła, że kolizja kompetencji już przysługujących komisarzowi ds. praw podstawowych na mocy ustawy nr CXI oraz kompetencji nabywanych przez niego jako następcę węgierskiego Organu ds. Równego Traktowania wyraźnie unaocznia zagrożenia mogące podważać skuteczność jego działań w zakresie promowania równości i zwalczania dyskryminacji;
- CP. mając na uwadze, że w oświadczeniu z 13 stycznia 2022 r. komisarz praw człowieka Rady Europy stwierdziła, że decyzja rządu węgierskiego o przeprowadzeniu krajowego referendum w sprawie dostępu dzieci do informacji na temat kwestii orientacji seksualnej i tożsamości płciowej w tym samym dniu, w którym odbywały się wybory parlamentarne, była wysoce niefortunna, gdyż nasiliła instrumentalne traktowanie praw człowieka osób LGBTIQ; mając na uwadze, że 29 lipca 2022 r. w sprawozdaniu końcowym międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE podkreśliła, iż ramy prawne referendum są w dużej mierze niewystarczające i nie zapewniają równych warunków działania w odniesieniu do kampanii referendalnych, ponieważ nie spełniają kluczowych zaleceń wynikających z dobrych praktyk międzynarodowych, a na mocy poprawki z 2018 r. rząd ma pełne prawa do prowadzenia kampanii, gdy jest inicjatorem referendum, co jest sprzeczne z dobrymi praktykami międzynarodowymi, a władze nie są zobowiązane do przekazywania wyborcom obiektywnych informacji na temat kwestii związanych z referendum lub stanowisk zwolenników i przeciwników, co podważa zdolność wyborców do dokonania świadomego wyboru; mając na uwadze, że referendum przeciwko osobom LGBTIQ, które odbyło się na Węgrzech 3 kwietnia 2022 r., było nieważne, gdyż żadna z opcji („tak” lub „nie”) nie uzyskała 50% głosów; mając na uwadze, że referendum jest szeroko krytykowane jako naruszenie zasady niedyskryminacji;
- CQ. mając na uwadze, że 29 lipca 2022 r. w sprawozdaniu końcowym międzynarodowa misja obserwacji wyborów OBWE podkreśliła, iż mniej niż 20% wszystkich kandydatów stanowią kobiety, co znacznie ogranicza możliwość wzmocnienia niskiej reprezentacji kobiet w polityce krajowej na Węgrzech; mając na uwadze, że odsetek kobiet zasiadających w węgierskim parlamencie wybranym w 2022 r. wynosi 14%;
- CR. mając na uwadze, że w uwagach końcowych z 25 marca 2022 r. dotyczących połączonego drugiego i trzeciego sprawozdania Węgier Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami wyraził zaniepokojenie faktem, że osoby z niepełnosprawnościami nie dysponują

mechanizmem podejmowania autonomicznych decyzji, i zalecił, aby Węgry zmieniły swoje ustawodawstwo w sposób gwarantujący, że w podejmowanych decyzjach będzie przestrzegana godność, autonomia, wola i preferencje osób z niepełnosprawnościami wykonujących czynności prawne; mając na uwadze, że komitet zalecił także, aby Węgry na nowo opracowały stosowane przez siebie środki i przekierowały budżety do środowiskowych usług wsparcia, takich jak usługi osobistych asystentów, z myślą o zapewnieniu osobom z niepełnosprawnościami wsparcia umożliwiającego samodzielne życie we wspólnocie na równych warunkach;

Prawa osób należących do mniejszości, w tym Romów i Żydów, oraz ochrona przed wypowiedziami nawołującymi do nienawiści wobec tych mniejszości

- CS. mając na uwadze, że 9 czerwca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do władz węgierskich wezwania do usunięcia uchybienia, gdyż węgierskie przepisy krajowe nie są w pełni zgodne z unijnymi zasadami zakazującymi dyskryminacji na mocy dyrektywy Rady 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne²¹ oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy²², które to akty wymagają od państw członkowskich ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za dyskryminację; mając na uwadze, że do gruntownej zmiany doszło w lipcu 2020 r., kiedy Węgry zmieniły krajowy system sankcji, zobowiązując sądy do przyznawania zadośćuczynienia za dyskryminację w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego tylko w postaci usług z zakresu szkolenia i kształcenia zawodowego, a nie w postaci jednorazowej płatności; mając na uwadze, że Parlament Europejski wielokrotnie wzywał państwa członkowskie do zwalczania antycyganizmu za pomocą skutecznych środków ustawodawczych i politycznych;
- CT. mając na uwadze, że 2 grudnia 2021 r. Komisja wysłała władzom węgierskim wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z transpozycją decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych²³, gdyż węgierskie ramy prawne nie obwarowują sankcją karną publicznego aprobowania, negowania lub rażącego pomniejszania zbrodni międzynarodowych i nie zapewniają uznania pobudek rasistowskich i ksenofobicznych za okoliczność obciążającą ani uwzględniania takich przesłanek przez sądy krajowe w odniesieniu do wszelkich popełnionych przestępstw;
- CU. mając na uwadze, że w uwagach końcowych z 6 czerwca 2019 r. dotyczących połączonych sprawozdań Węgier (od sprawozdania nr 18 do sprawozdania nr 25) Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej stwierdził, że jest głęboko zaniepokojony występowaniem mowy nienawiści na tle rasistowskim skierowanej przeciwko Romom, migrantom, uchodźcom, osobom ubiegającym się o azyl i innym mniejszościom, co podsyca nienawiść i nietolerancję i niekiedy prowadzi do przemocy wobec takich grup, w szczególności ze strony czołowych polityków i w mediach, zwłaszcza w internecie; mając zwłaszcza na uwadze, że komitet jest głęboko zaniepokojony doniesieniami o tym, iż osoby publiczne, w tym zajmujące stanowiska najwyższego szczebla, wydawały oświadczenia mogące

²¹ Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22.

²² Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

²³ Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55.

- propagować nienawiść na tle rasowym, w szczególności podczas skierowanej przeciwko imigrantom i uchodźcom kampanii rządu rozpoczętej w 2015 r., a także obecnością i działalnością organizacji szerzących nienawiść na tle rasowym; mając na uwadze, że odnotowując przedstawione informacje o środkach podjętych w celu poprawy sytuacji Romów, w tym w dziedzinie ochrony zdrowia i edukacji, a także w ramach krajowej strategii włączenia społecznego z 2011 r., komitet nadal był wysoce zaniepokojony utrzymującą się dyskryminacją Romów oraz doświadczaną przez nich segregacją i skrajnym ubóstwem;
- CV. mając na uwadze, że w piątej opinii w sprawie Węgier przyjętej 26 maja 2020 r. komitet doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych stwierdził, że chociaż Węgry utrzymują politykę wspierania mniejszości narodowych opartą na solidnych ramach ustawodawczych, nadal należy uwzględniać trudności strukturalne napotymane przez Romów we wszystkich sferach życia publicznego i prywatnego, w tym w zakresie edukacji, zatrudnienia, zakwaterowania i dostępu do opieki zdrowotnej; mając na uwadze, że komitet podkreślił konieczność podjęcia pilnych środków, aby poprawić sytuację Romów, walczyć z wczesnym kończeniem nauki oraz propagować sprzyjającą włączeniu społecznemu edukację wysokiej jakości, w tym w obszarach podlegających zjawisku segregacji; mając na uwadze, że komitet wskazał ponadto, iż w regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji istnieje potrzeba większej komplementarności między krajowymi i lokalnymi strategiami politycznymi, aby zapewnić długoterminowe rozwiązania problemów związanych z zatrudnieniem i mieszkalnictwem, podczas gdy dostęp do opieki zdrowotnej i usług socjalnych nadal napotyka poważne przeszkody praktyczne, głównie ze szkodą dla romskich kobiet i dzieci;
- CW. mając na uwadze, że w decyzji z 10 czerwca 2022 r. dotyczącej zamierzonego szczegółowego nadzoru nad wykonaniem wyroków ETPC w sprawach Horváth i Kiss przeciwko Węgrom Komitet Ministrów Rady Europy przypomniał, iż przedmiotowa sprawa dotyczy dyskryminacyjnego umieszczania i nadmiernej reprezentacji dzieci romskich w szkołach specjalnych dla dzieci z niepełnosprawnościami intelektualnymi, a państwo ma pozytywny obowiązek unikania utrwalania dyskryminujących praktyk; mając na uwadze, że komitet stanowczo ponowił apel do władz, aby przedstawiły przykłady świadczące o skuteczności administracyjnych i sądowych środków odwoławczych od ustaleń komisji ekspertów oraz by uzupełniły przekazane dane statystyczne dotyczące tej kwestii, wezwał władze, aby uzupełniły informacje statystyczne danymi zdezagregowanymi etnicznie wskazującymi liczbę odwołań wniesionych w sprawach dotyczących dzieci romskich, oraz stanowczo ponowił apel do władz, by przedstawiły dalsze informacje na temat wszelkich stosownych procedur toczących się przed komisarzem ds. praw podstawowych;
- CX. mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem wyroków ETPC w sprawie Balázs przeciwko Węgrom, dotyczącej naruszeń zakazu dyskryminacji w powiązaniu z zakazem nieludzkiego lub poniżającego traktowania ze względu na brak skutecznych dochodzeń ze strony władz w kwestii możliwych motywów rasowych niewłaściwego traktowania skarżących się Romów przez przedstawicieli organów ścigania;
- CY. mając na uwadze, że 29 lipca 2022 r. przywódcy grup politycznych w Parlamencie przyjęli oświadczenie, w którym potępiłi otwarcie rasistowskie deklaracje premiera Viktora Orbána, iż Węgry nie chcą stać się „rasą mieszaną”, oraz podkreślili, że deklaracje te stoją w sprzeczności z naszymi wartościami, które są również zapisane w traktatach UE;

Prawa podstawowe migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców

- CZ. mając na uwadze, że w wyroku z 19 marca 2020 r. w sprawie C-564/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, TSUE orzekł, iż dyrektywa 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej²⁴ stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które umożliwia odrzucenie jako niedopuszczalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z tego powodu, że wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy, lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony; mając na uwadze, że TSUE stwierdził, iż dyrektywa stoi również na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia ośmiodniowy termin, w którym sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ma wydać decyzję, jeżeli sąd ten nie jest w stanie zapewnić w takim terminie skuteczności przepisów materialnych i gwarancji proceduralnych, z których korzysta wnioskodawca na mocy prawa UE;
- DA. mając na uwadze, że w wyroku z 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, w tym w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom* (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), TSUE orzekł, że nie podając regularnie, nie rzadziej niż co trzy miesiące, odpowiedniej liczby osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które można szybko relokować na ich terytorium, od 25 grudnia 2015 r. Węgry uchybiają zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE) 2015/1601²⁵, a w konsekwencji pozostałym zobowiązaniom dotyczącym relokacji, które na nich ciążyły na mocy art. 5 ust. 4–11 wspomnianej decyzji;
- DB. mając na uwadze, że w wyroku z 14 maja 2020 r. w sprawach połączonych C-924/19 PPU i C-925/19 PPU *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* TSUE orzekł, że z dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich²⁶ oraz z dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową²⁷ wynika, że nałożony na obywatela państwa trzeciego obowiązek stałego przebywania w strefie tranzytowej, której obszar jest ograniczony i zamknięty, w obrębie której przemieszczanie się tego obywatela jest ograniczone i nadzorowane oraz której obywatel ten nie może zgodnie z prawem opuścić według własnej woli w żadnym kierunku, stanowi pozbawienie wolności, jakie cechuje „środek detencyjny” lub „zatrzymanie” w rozumieniu tych dyrektyw; mając na uwadze, że TSUE wskazał, iż prawo unijne stoi na przeszkodzie szeregowi przepisów ustawodawstwa węgierskiego;
- DC. mając na uwadze, że w wyroku z 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-808/18 *Komisja przeciwko Węgrom* („*Accueil des demandeurs de protection internationaleurs*”) TSUE orzekł, iż Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy dyrektyw 2008/115/WE,

²⁴ Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60.

²⁵ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 80.

²⁶ Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.

²⁷ Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

- 2013/32/UE i 2013/33/UE, ponieważ (i) uznają, że z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy mogą występować wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke i Tompa, a jednocześnie drastycznie ograniczają liczbę wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do tych stref tranzytowych; (ii) ustanowiły system systematycznego zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w strefach tranzytowych w Röszke i Tompa; (iii) umożliwiają wydalenie wszystkich obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium Węgier i nie przestrzegają procedur i gwarancji określonych w dorobku prawnym Unii oraz (iv) uzależniają wykonywanie przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową prawa do pozostania na terytorium Węgier od spełnienia warunków sprzecznych z prawem Unii; mając na uwadze, że 27 stycznia 2021 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) ogłosiła, iż zawiesza działalność na Węgrzech w następstwie orzeczenia TSUE; mając na uwadze, że 12 listopada 2021 r. Komisja podjęła decyzję o pozwaniu Węgier do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z niewykonaniem wyroku oraz zwróciła się do TSUE, aby nakazał zapłacenie kar finansowych (sprawa C-123/22);
- DD. mając na uwadze, że 9 czerwca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do władz Węgier wezwania do usunięcia uchybienia i uzasadnionej opinii w związku z brakiem pełnej transpozycji dyrektywy 2013/32/UE w odniesieniu do przepisów dotyczących rozmowy osobistej, badania medycznego, gwarancji dla dzieci i nastolatków bez opieki oraz procedury rozpatrywania wniosku o azyl;
- DE. mając na uwadze, że 15 lipca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o pozwaniu Węgier do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyż uznała, że nowa procedura azylowa jest niezgodna z art. 6 dyrektywy 2013/32/UE zinterpretowanym w świetle art. 18 Karty (sprawa C823/21 Komisja przeciwko Węgrom);
- DF. mając na uwadze, że w wyroku z 16 listopada 2021 r. w sprawie C-821/19 Komisja przeciwko Węgrom („Incrimination de l’aide aux demandeurs d’asile”) TSUE orzekł, iż Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na podstawie: (i) art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE, gdyż pozwoliły na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium Węgier przez państwo, w którym nie jest narażony na prześladowanie lub na ryzyko doznania poważnej krzywdy, lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony; (ii) art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE oraz art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33/UE, gdyż obwarowały w prawie krajowym sankcją karną czyn każdej osoby, która w ramach działalności organizacyjnej świadczy pomoc w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na terytorium Węgier lub w złożeniu takiego wniosku, jeżeli można udowodnić ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że osoba ta była świadoma tego, iż taki wniosek nie może zostać uwzględniony na podstawie tego prawa; oraz (iii) art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE oraz art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33/UE, gdyż pozbawiły prawa do zbliżania się do granic zewnętrznych Węgier każdego, kto jest podejrzewany o popełnienie takiego czynu zabronionego;
- DG. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 21 maja 2019 r. po wizycie na Węgrzech w dniach 4–8 lutego 2019 r. komisarz praw człowieka Rady Europy stwierdziła, że zajmowane od 2015 r. przez węgierski rząd stanowisko wymierzone przeciwko imigracji i osobom ubiegającym się o azyl doprowadziło do powstania ram ustawodawczych, które utrudniają przyjmowanie osób ubiegających się o azyl i integrację osób uznanych za uchodźców, przewidzianą międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka;

- DH. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 17 marca 2020 r. po wizycie na Węgrzech w 2018 r. Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu podkreślił, iż od czasu wizyty ad hoc komitetu w 2017 r. nie zrobiono nic, aby wprowadzić skuteczne zabezpieczenia zapobiegające niewłaściwemu traktowaniu osób zawracanych przez funkcjonariuszy policji węgierskiej za ogrodzenie graniczne do Serbii, przy czym jasne było również, że nie istnieją żadne środki odwoławcze mogące zapewnić takim osobom skuteczną ochronę przed przymusowym wydalaniem lub odesłaniem, w tym odsyłaniem łańcuchowym;
- DI. mając na uwadze, że w uwagach końcowych z 6 czerwca 2019 r. dotyczących połączonych sprawozdań Węgier (od sprawozdania nr 18 do sprawozdania nr 25) Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej wyraził zaniepokojenie alarmującą sytuacją osób ubiegających się o azyl, uchodźców i migrantów oraz doniesieniami, że zasada non-refoulement nie jest w pełni przestrzegana w teorii ani w praktyce; mając na uwadze, że komitet był również głęboko zaniepokojony doniesieniami o stosowaniu nadmiernej siły i przemocy przez funkcjonariuszy organów ścigania wobec obywateli państw trzecich znajdujących się w różnych miejscach na Węgrzech oraz o „wypychaniu” tych, których znaleziono w pobliżu granicy z Serbią, które skutkowało obrażeniami i uszkodzeniami ciała;
- DJ. mając na uwadze, że w wyroku z 2 marca 2021 r. w sprawie R.R. i inni przeciwko Węgrom ETPC stwierdził, iż niezapewnienie pożywienia pierwszemu skarżącemu (R.R.) oraz warunki pobytu pozostałych skarżących (ciężarnej kobiety i dzieci) doprowadziły do naruszenia zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania; mając na uwadze, że ETPC stwierdził również, iż pobyt skarżących w strefie tranzytowej oznaczał w istocie pozbawienie wolności, a brak jakiegokolwiek formalnej decyzji za strony władz ani jakiegokolwiek postępowania, w drodze którego sąd mógłby szybko zdecydować o zgodności z prawem ich zatrzymania, doprowadził do naruszenia prawa do wolności i bezpieczeństwa; mając na uwadze, że ETPC doszedł do podobnych wniosków w wyrokach z 24 lutego 2022 r. w sprawie M.B.K. i inni przeciwko Węgrom oraz z 2 czerwca 2022 r. w sprawie H.M. i inni przeciwko Węgrom; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono szczegółowego nadzoru nad wykonaniem tych wyroków;
- DK. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z 11 maja 2020 r. po wizycie na Węgrzech w 2019 r. specjalny sprawozdawca ONZ ds. praw człowieka w odniesieniu do migrantów powtórzył wezwanie, aby rząd węgierski przeprowadził znaczącą ponowną ocenę obecnej sytuacji i stosowanej w niej polityki migracyjnej, oraz stwierdził, że Węgry powinny zakończyć tzw. stan kryzysu, który nie odpowiada rzeczywistości i ma poważny niekorzystny wpływ na prawa człowieka w przypadku migrantów i osób ubiegających się o azyl, na wolność organizacji społeczeństwa obywatelskiego i na uprawnienia sądów, a także znieść wszystkie inne środki ograniczające o podobnej charakterystyce i skutkach;
- DL. mając na uwadze, że w wyroku z 8 lipca 2021 r. w sprawie Shahzad przeciwko Węgrom ETPC stwierdził, iż skarżącego poddano „zbiornemu” wydaleniu, gdyż władze nie ustaliły jego indywidualnej sytuacji, nie zapewniły rzeczywistych i skutecznych sposobów dostania się na Węgry, skarżącego nie wydano z uwagi na jego postępowanie i nie miał on też dostępu do odpowiedniego środka odwoławczego; mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono szczegółowego nadzoru nad wykonaniem tego wyroku;
- DM. mając na uwadze, że w decyzji z 2 grudnia 2021 r. dotyczącej zamierzonego szczegółowego nadzoru nad wykonaniem wyroku ETPC w sprawie Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom

Komitet Ministrów Rady Europy przypomniał, iż przedmiotowa sprawa dotyczy uchybienia obowiązkowi proceduralnemu wynikającemu z art. 3 europejskiej konwencji praw człowieka, zgodnie z którym należało ocenić ryzyko niewłaściwego traktowania przed wydaleniem ubiegających się o azyl skarżących do Serbii w oparciu o ogólne domniemanie „bezpiecznego państwa trzeciego”, odnotował z głębokim ubolewaniem, że nie podjęto kroków w celu przeprowadzenia niezbędnej ponownej oceny ustawodawczego domniemania „bezpiecznego państwa trzeciego” w stosunku do Serbii, oraz zdecydowanie ponownie zachęcił do bezzwłocznego ponownego przeprowadzenia takiej oceny w zgodzie z wymogami ETPC i do przedstawienia jej podstaw i wyników; mając na uwadze, że komitet zauważył także z niepokojem, iż pomimo wyrażonych we wcześniejszej decyzji obaw nadal stosuje się praktykę przymusowych wydań bez zorganizowanej procedury, oraz zdecydowanie ponowił apel do władz węgierskich o pełne zastosowanie się do wymogów wynikających z wyroku ETPC oraz o zapewnienie, aby przymusowe powroty odbywały się w ramach zorganizowanych procedur, z zabezpieczeniami, zwłaszcza dotyczącymi zagwarantowanego prawem międzynarodowym prawa każdej osoby do ubiegania się o azyl;

DN. mając na uwadze, że nadal nie przeprowadzono nadzoru nad wykonaniem wyroków ETPC w sprawie Nabil i inni przeciwko Węgrom, dotyczącej naruszeń prawa do wolności i bezpieczeństwa skarżących osób ubiegających się o azyl, które to naruszenia wynikały z ich zatrzymania do czasu rozpatrzenia zasadności ich wniosków o azyl;

DO. mając na uwadze, że w piśmie z 12 sierpnia 2022 r. skierowanym do Komitetu Ministrów Rady Europy komisarz praw człowieka Rady Europy wskazała, iż dostęp do procedury azylowej oraz do merytorycznej i indywidualnej oceny ryzyka stał się praktycznie niemożliwy na Węgrzech z powodu kolejnych i nakładających się na siebie środków podejmowanych przez rząd od 2015 r.; mając na uwadze, że potencjalnym osobom ubiegającym się o azyl odmawia się legalnego wjazdu na terytorium Węgier lub, z nielicznymi wyjątkami, zmusza się je do opuszczenia Węgier i poddania wstępnej kontroli w ramach procedury ambasady przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej; mając na uwadze, że stopniowemu rozpadowi systemu azylowego stale towarzyszy – i napędza go – brutalny dyskurs antymigracyjny rządu węgierskiego, co dodatkowo osłabia przyjmowanie i ochronę uchodźców i osób ubiegających się o azyl w tym kraju;

Prawa gospodarcze i społeczne

DP. mając na uwadze, że w zaleceniu z 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., Rada zaleciła, aby Węgry kontynuowały integrację na rynku pracy grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności poprzez podnoszenie kwalifikacji, oraz by przedłużyły okres wypłacania świadczeń dla bezrobotnych w celu poprawy adekwatności pomocy społecznej i zapewnienia powszechnego dostępu do niezbędnych usług i odpowiednich warunków mieszkaniowych; mając na uwadze, że zalecono poprawę wyników kształcenia i zwiększenie udziału grup defaworyzowanych, w szczególności Romów, w wysokiej jakości powszechnej edukacji oraz poprawę dostępu do wysokiej jakości usług profilaktycznych i podstawowej opieki zdrowotnej;

DQ. mając na uwadze, że we wnioskach końcowych z 3 marca 2020 r. dotyczących szóstego sprawozdania okresowego nt. Węgier Komitet Praw Dziecka zalecił, aby Węgry nadal inwestowały w środki mające na celu eliminację ubóstwa, ze zwróceniem szczególnej

uwagi na dzieci romskie i dzieci żyjące na obszarach znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, oraz wyraził poważne zaniepokojenie w związku z liczbą uczniów wcześniej kończących naukę, z których większość pochodzi ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przypisaniem szkół publicznych do społeczności wyznaniowych, co może przyczyniać się do segregacji ze względu na religię lub przekonania, dalszą segregacją dzieci romskich w edukacji, różnicami w edukacji między dziećmi romskimi i nieromskimi, brakiem oficjalnych danych dotyczących dzieci romskich objętych edukacją, nękaniami, znęcaniem się i wykluczeniem, które dzieci, a zwłaszcza dzieci LGBTI, napotykają w szkołach oraz stosowaniem w szkołach metod utrzymania dyscypliny niechroniących dzieci przed przemocą fizyczną i psychiczną;

DR. mając na uwadze, że 11 lutego 2022 r. rząd węgierski wydał dekret nadzwyczajny, w którym określił „niezbędne usługi minimalne”, jakie należy zapewnić podczas strajku zgodnie z ustawą o strajkach w sposób tak ogólnikowy, że uniemożliwił podjęcie strajku; mając na uwadze, że dekret ograniczył prawa nauczycieli, którzy 16 marca 2022 r. zapowiedzieli strajk;

DS. mając na uwadze, że od czasu przyjęcia zakazu zamieszkiwania w przestrzeni publicznej kilka sądów powszechnych wystąpiło do Trybunału Konstytucyjnego o uchylenie tego przepisu, gdyż uznały, iż jest on niekonstytucyjny z wielu względów; mając na uwadze, że po długim opóźnieniu Trybunał Konstytucyjny odrzucił wszystkie wnioski złożone przez sądy powszechne ze wszystkich względów i odmówił uwzględnienia jakichkolwiek opinii, które nie wspierały argumentacji rządu; mając na uwadze, że w przypadku bezdomności system zabezpieczenia społecznego skupia się głównie na uznawaniu za nielegalne przebywania osób bezdomnych w przestrzeniach publicznych i na środkach karnych, a nie na włączeniu społecznym;

1. przypomina, że jego obawy odnoszą się do następujących kwestii na Węgrzech:

- funkcjonowania systemu konstytucyjnego i wyborczego;
- niezależności sądownictwa i innych instytucji oraz praw sędziów;
- korupcji i konfliktów interesów;
- ochrony prywatności i danych;
- wolności słowa i pluralizmu mediów;
- wolności nauki;
- wolności religii;
- wolności zrzeszania się;
- prawa do równego traktowania, w tym praw osób LGBTIQ;
- praw osób należących do mniejszości, w tym Romów i Żydów, oraz ochrony przed wypowiedziami nawołującymi do nienawiści wobec tych mniejszości;
- praw podstawowych migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców;
- praw gospodarczych i społecznych;

2. uważa, że fakty i tendencje przedstawione w rezolucjach Parlamentu stanowią łącznie systemowe zagrożenie dla wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i stwarzają wyraźne ryzyko ich poważnego naruszenia; wyraża głębokie zaniepokojenie celowymi i systematycznymi dążeniami rządu węgierskiego do podważenia podstawowych wartości Unii zapisanych

- w art. 2 TUE oraz potępia je; podkreśla, że tendencje te znacząco nasiliły się od czasu uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE; podkreśla, że rząd węgierski ponosi odpowiedzialność za przywrócenie zgodności z prawem UE i wartościami zapisanymi w art. 2 TUE, i wyraża głębokie ubolewanie, iż brak zdecydowanych działań UE przyczynił się do załamania demokracji, praworządności i praw podstawowych na Węgrzech, co – jak pokazują odpowiednie wskaźniki – przekształciło ten kraj w hybrydowy system autokracji wyborczej;
3. ubolewa nad niezdolnością Rady do poczynienia znaczących postępów w toku trwającej procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Radę do dopilnowania, aby wysłuchania na podstawie art. 7 odbywały się co najmniej raz na prezydencję i dotyczyły także nowych wydarzeń wpływających na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; wzywa Radę do publikowania szczegółowych protokołów po każdym wysłuchaniu; podkreśla, że nie ma potrzeby uzyskania jednomyślności w Radzie, aby mogła ona wskazać wyraźne ryzyko wystąpienia poważnego naruszenia unijnych wartości określonych w art. 7 ust. 1, skierować do zainteresowanych państw członkowskich konkretne zalecenia lub określić terminy wykonania tych zaleceń; przypomina, że wzywa do tego Radę, i podkreśla, że jakiegokolwiek dalsze opóźnienie takich działań stanowiłoby naruszenie zasady praworządności przez samą Radę; podkreśla, że państwa członkowskie mają obowiązek wspólnie działać i położyć kres atakom na wartości zapisane w art. 2 TUE; wzywa Radę do jak najszybszego wydania zaleceń dla Węgier, aby rozwiązać problemy wspomniane w rezolucji PE z 12 września 2018 roku i niniejszej rezolucji, oraz do wezwania Węgier, aby zastosowały się do wszystkich wspomnianych wyroków i zaleceń, w tym do wyroków i zaleceń związanych z wyborami powszechnymi, które odbyły się 3 kwietnia 2022 r.; nalega, aby we wszystkich postępowaniach związanych z art. 7 TUE Parlament mógł przedstawiać Radzie uzasadniony wniosek, uczestniczyć w wysłuchaniach na podstawie art. 7 TUE oraz niezwłocznie otrzymywać pełne informacje na każdym etapie procedury;
 4. apeluje do Komisji i Rady, aby zwróciły większą uwagę na systemowy demontaż praworządności, a także na powiązania między poszczególnymi naruszeniami wartości wskazanymi w rezolucjach; podkreśla, że brak przeciwdziałania naruszeniom praworządności osłabia demokratyczne instytucje i ostatecznie wpływa na prawa człowieka i życie każdej osoby w kraju, w którym do tych naruszeń dochodzi; podkreśla, że Unia powinna z taką samą determinacją bronić wszystkich wartości zapisanych w art. 2 TUE;
 5. apeluje do Komisji o pełne wykorzystanie dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniosków o zastosowanie środków tymczasowych wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości i działań podejmowanych w razie niewykonania orzeczeń Trybunału, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia; przypomina, jak ważne jest rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, i z zadowoleniem przyjmuje decyzję o zastosowaniu go do Węgier, mimo znacznej zwłoki i ograniczonego zakresu; wzywa Komisję, aby natychmiast podjęła działania na podstawie wspomnianego rozporządzenia w odniesieniu do innych przypadków naruszenia zasad praworządności, w szczególności dotyczących niezawisłości sądownictwa i innych zasad, o których mowa w piśmie skierowanym przez Komisję do Węgier 19 listopada 2021 r.; podkreśla fakt, że stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności jest narzędziem uzupełniającym procedurę przewidzianą w art. 7, jest ono bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich i wykonalne od stycznia 2021 r., a także wzywa Komisję, aby podjęła wszelkie kroki niezbędne dla zapewnienia

jego skutecznego egzekwowania; zauważa, że istnieje ryzyko sprzeniewierzenia środków publicznych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, i ponownie wzywa Komisję, aby nie akceptowała planu Węgier do czasu pełnego zastosowania się przez ten kraj do wszystkich dotyczących go zaleceń krajowych w dziedzinie praworządności w ramach europejskiego semestru oraz do czasu wykonania przez niego wszystkich odpowiednich wyroków TSUE i ETPC; oczekuje od Komisji, że przed zatwierdzeniem umów o partnerstwie i programów polityki spójności wykluczy wszelkie ryzyko, że programy w ramach polityki spójności mogłyby przyczynić się do niewłaściwego wykorzystywania funduszy UE lub do naruszania praworządności; wzywa Komisję do bardziej rygorystycznego stosowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów²⁸ i rozporządzenia finansowego²⁹, aby przeciwdziałać sprzeniewierzaniu funduszy unijnych ze względów politycznych; uważa, że stosowanie tych instrumentów, aby chronić wartości zapisane w art. 2 TUE, jest jeszcze bardziej naglące w chwili, gdy wartościom tym zagraża wojna prowadzona przez Rosję przeciwko Ukrainie i działania podejmowane przez Rosję przeciwko UE;

6. ponownie wzywa Komisję do dopilnowania, aby w przypadku zastosowania sankcji w ramach mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności, o którym mowa w art. 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, odbiorcy końcowi lub beneficjenci funduszy UE nie zostali pozbawieni tych funduszy; wzywa Komisję, aby znalazła sposoby rozdzielania funduszy UE za pośrednictwem samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, jeżeli dany rząd nie współpracuje w odniesieniu do niedociągnięć we wdrażaniu praworządności;
7. wzywa Komisję, aby wspierała niezależne społeczeństwo obywatelskie na Węgrzech, chroniące wartości zapisane w art. 2 TUE, w szczególności przy wykorzystaniu programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”; ponownie wzywa Komisję, aby przyjęła kompleksową strategię na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w celu ochrony i rozwijania w Unii przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, która to strategia będzie integrować wszystkie istniejące narzędzia oraz obejmować zbiór konkretnych środków ochrony i wzmocnienia wspomnianej przestrzeni;
8. ponawia swój apel do Komisji i Rady, aby natychmiast rozpoczęły negocjacje z Parlamentem w sprawie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego obejmującego stały cykl polityczny instytucji UE;
9. z zadowoleniem przyjmuje wnioski z Konferencji w sprawie przyszłości Europy, zwłaszcza wnioski zawarte w propozycji nr 25 w sprawie praworządności, wartości demokratycznych i tożsamości europejskiej, oraz ponownie podkreśla, że należy wzmocnić procedury ochrony wartości, na których opiera się Unia, oraz wyjaśnić sposób określania i konsekwencji naruszeń podstawowych wartości;
10. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

²⁸ Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

²⁹ Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 24 listopada 2022 r.
w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry
warunków dotyczących praworządności na mocy
rozporządzenia w sprawie warunkowości
oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy
i zwiększania odporności (2022/2935(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ i Rady Europy dotyczące praw człowieka,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ (rozporządzenie w sprawie warunkowości),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności²,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej³,
- uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-650/18 oddalający skargę Węgier na rezolucję Parlamentu z dnia 12 września 2018 r. uruchamiającą procedurę stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia Europejska⁴,

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

³ Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

⁴ Wyrok z 3 czerwca 2021 r., Węgry przeciwko Parlamentowi, C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426.

- uwzględniając rozdziały dotyczące Węgier w rocznych sprawozdaniach Komisji na temat praworządności, w szczególności z 2021 i 2022 r.,
 - uwzględniając orzecznictwo TSUE,
 - uwzględniając swoje wcześniejsze rezolucje, zwłaszcza rezolucję z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁵, rezolucję z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)⁶, rezolucję z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier⁷, rezolucję z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE⁸, rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski⁹, a także rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej i stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie warunkowości¹⁰,
 - uwzględniając pisemne powiadomienie przesłane przez Komisję rządowi Węgier 27 kwietnia 2022 r. zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunkowości,
 - uwzględniając środki zaradcze przedstawione Komisji przez rząd Węgier w piśmie z dnia 22 sierpnia 2022 r.,
 - uwzględniając wniosek Komisji z dnia 18 września 2022 r. dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (COM(2022)0485),
 - uwzględniając pozycję Węgier w rankingu praworządności World Justice Project 2022 (73. miejsce na 140 państw, najniżej ze wszystkich państw regionu obejmującego UE, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu i Amerykę Północną),
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co jest również odzwierciedlone w Karcie i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka; mając na uwadze, że te wartości, wspólne państwom członkowskim i dobrowolnie przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie, stanowią podstawę praw, z których korzystają osoby mieszkające w Unii;
- B. mając na uwadze, że Komisja może wdrożyć środki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, jeżeli naruszenia zasad praworządności bezpośrednio wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami Unii;
- C. mając na uwadze, że we wniosku z dnia 18 września 2022 r. dotyczącym decyzji wykonawczej Rady zapewniającej ochronę interesów finansowych UE przed naruszeniami zasad

⁵ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0324.

⁶ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0240.

⁷ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0204.

⁸ Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 168.

⁹ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218.

¹⁰ Dz.U. C 67 z 8.2.2022, s. 86.

praworządności na Węgrzech Komisja przedstawiła środki ochrony budżetu: zawieszenie 65% zobowiązań w odniesieniu do trzech programów w ramach polityki spójności lub – w stosownym przypadku – zawieszenie zatwierdzenia trzech programów, a także zakaz zaciągania zobowiązań prawnych obejmujących trusty interesu publicznego w przypadku programów wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego;

- D. mając na uwadze, że środki zaradcze przyjęte przez rząd Węgier nie są wystarczające, aby udowodnić, że naruszenia zasad praworządności na Węgrzech nie wpływają lub nie stwarzają już poważnego ryzyka wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii, nie są też odpowiednie do usunięcia pewnych uchybień, na które Komisja zwróciła uwagę w projekcie decyzji wykonawczej Rady; mając również na uwadze, że nawet pełne wdrożenie tych środków wydaje się niewystarczające do tego, aby zaradzić naruszeniom praworządności wpływającym lub stwarzającym poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii na Węgrzech; mając na uwadze, że te środki zaradcze nie wyeliminowałyby innych naruszeń zasady praworządności na Węgrzech, wykraczających poza zakres rozporządzenia;
- E. mając na uwadze, że Węgry postanowiły nie uczestniczyć we wzmocnionej współpracy na rzecz ustanowienia Prokuratury Europejskiej;
1. z zadowoleniem przyjmuje decyzję o uruchomieniu rozporządzenia w sprawie warunkowości w przypadku Węgier, choć następuje to z dużym opóźnieniem i w zbyt ograniczonym zakresie;
 2. jest zdania, że 17 środków wynegocjowanych przez Komisję i rząd Węgier nie wystarczy do tego, by wyeliminować istniejące ryzyko systemowe dla interesów finansowych UE;
 3. wzywa Komisję, aby w swojej ocenie zwróciła uwagę na wciąż istniejące ryzyko i utrzymała potrzebę zastosowania środków zaradczych, tak aby dać Radzie podstawy do zatwierdzenia większością kwalifikowaną wniosku Komisji z dnia 18 września 2022 r. dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech;
 4. wzywa Radę do przyjęcia środków na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości, zaproponowanych we wniosku Komisji z dnia 18 września 2022 r., oraz do zniesienia przyjętych środków dopiero po uzyskaniu dowodów na to, że przesłanki ich przyjęcia już nie istnieją, tj. środki zaradcze przyjęte przez rząd węgierski wywarły trwałe wpływy w praktyce, a w szczególności że nie odnotowano regresu w stosunku do już przyjętych środków; podkreśla, że jeżeli środki te zostaną wycofane w przyszłości, Unia powinna przystąpić do korekty finansowej;
 5. wzywa Komisję, aby natychmiast podjęła działania na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości w odniesieniu do innych przypadków naruszenia zasad praworządności, w szczególności tych dotyczących niezawisłości sądownictwa i innych zasad, o których mowa w piśmie skierowanym przez Komisję do Węgier 19 listopada 2021 r.;
 6. ubolewa, że władze węgierskie nadal wykorzystują unijną zasadę jednomyślności do blokowania kluczowych decyzji, tak by wywrzeć nacisk na Komisję i Radę, aby uwolniły fundusze UE, co opóźnia pakiet pomocy dla Ukrainy wart 18 mld EUR oraz wprowadzenie globalnej minimalnej stawki podatku od osób prawnych; wzywa Komisję i Radę do zadbania o to, by nie miało to żadnego wpływu na ich decyzje dotyczące Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz warunkowości w zakresie praworządności;

7. ponownie wzywa Komisję do dopilnowania, aby odbiorcy końcowi lub beneficjenci funduszy UE nie zostali pozbawieni tych funduszy w przypadku zastosowania środków w ramach mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności, jak określono w art. 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie warunkowości; wzywa Komisję, aby znalazła sposoby rozdzielania funduszy UE za pośrednictwem samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, jeżeli dany rząd nie współpracuje w odniesieniu do niedociągnięć w zakresie praworządności;
8. przypomina, że celem RRF jest wsparcie odbudowy i zwiększenie odporności UE i jej państw członkowskich, w tym Węgier; ubolewa nad faktem, że z powodu działań rządu węgierskiego finansowanie z RRF nie dotarło jeszcze do obywateli i regionów Węgier ani do samorządów lokalnych lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy zatwierdzono 26 innych planów odbudowy i zwiększania odporności; zauważa, że istnieje ryzyko nadużyć, jeżeli chodzi o wykorzystanie środków w ramach RRF, i ponawia swój apel do Komisji, aby wstrzymała się z wydaniem pozytywnej oceny w odniesieniu do planu Węgier do czasu, gdy Węgry w pełni zastosują się do wszystkich zaleceń w dziedzinie praworządności oraz wdrożą wszystkie odnośne wyroki TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; oczekuje od Komisji, by przed zatwierdzeniem umów o partnerstwie i programów polityki spójności wykluczyła wszelkie ryzyko, że programy w ramach polityki spójności mogłyby przyczynić się do niewłaściwego wykorzystywania funduszy UE lub do naruszania praworządności;
9. ubolewa, że Parlamentowi nie przekazuje się informacji na temat negocjacji między Komisją a władzami węgierskimi; oczekuje, że Komisja będzie szybko i regularnie informować Parlament o wszelkich istotnych wydarzeniach; zwraca uwagę na znaczenie przejrzystości również dla obywateli europejskich, w tym obywateli Węgier, dla których stawka jest niezwykle wysoka;
10. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 15 lutego 2023 r.
w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady
w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej,
Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu
przemocy wobec kobiet i przemocy domowej
(COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (COM(2016)0109),
- uwzględniając decyzję Rady (UE) 2017/865 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych¹,
- uwzględniając decyzję Rady (UE) 2017/866 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement²,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (zwaną dalej „konwencją stambulską”), która weszła w życie 1 sierpnia 2014 r.³ i została podpisana przez Unie Europejską 12 czerwca 2017 r.
- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2 i 3, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 8, 10, 19, 83, 153 i 157,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”), która weszła w życie wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r., a w szczególności jej art. 1, 2, 3, 4, 6, 21, 23 i 31,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁴, która definiuje i potępia molestowanie i molestowanie seksualne,

¹ Dz.U. L 131 z 20.5.2017, s. 11.

² Dz.U. L 131 z 20.5.2017, s. 13.

³ <https://rm.coe.int/168008482e>.

⁴ Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

- uwzględniając dyrektywę 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy⁵, która zawiera definicję dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i molestowania seksualnego,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW⁶ („dyrektywa w sprawie praw ofiar”),
- uwzględniając sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z 2014 r. w sprawie przemocy wobec kobiet⁷,
- uwzględniając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), a w szczególności wyroki dotyczące przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, w szczególności Opuz przeciwko Turcji⁸, Y i inni przeciwko Bułgarii⁹, Landi przeciwko Włochom¹⁰, M.C. przeciwko Bułgarii¹¹, Yazgu-I Yılmaz przeciwko Turcji¹², V.C. przeciwko Słowacji¹³, P. i S. przeciwko Polsce¹⁴ oraz J.L. przeciwko Włochom¹⁵,
- uwzględniając Konwencję Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w szczególności jej art. 2, 3, 8, 14 oraz protokół nr 12 do tej konwencji,
- uwzględniając podstawowe sprawozdania Grupy Ekspertów Rady Europy ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), w szczególności sprawozdania dotyczące Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Włoch, Malty, Niemiec, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Hiszpanii i Szwecji, w tym wykazy propozycji i sugestii GREVIO oraz zalecenia Komitetu Stron,
- uwzględniając zalecenie ogólne GREVIO nr 1 w sprawie cyfrowego wymiaru przemocy wobec kobiet, przyjęte 20 października 2021 r.,
- uwzględniając horyzontalny śródkresowy przegląd GREVIO dotyczący podstawowych sprawozdań z oceny GREVIO¹⁶ z lutego 2022 r.,
- uwzględniając sprawozdanie wyjaśniające do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 11 maja 2011 r.
- uwzględniając sprawozdanie Rady Europy zatytułowane “Overview of studies on the costs of violence against women and domestic violence” [Przegląd badań nad kosztami przemocy wobec kobiet i przemocy domowej],

⁵ Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.

⁶ Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

⁷ FRA, „Przemoc wobec kobiet: Badanie na poziomie Unii Europejskiej. Główne wyniki”, 3 marca 2014 r.

⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-92945>.

⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216360>.

¹⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216854>.

¹¹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61521>.

¹² <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103214>.

¹³ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-93532>.

¹⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-7226>.

¹⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13282>.

¹⁶ Rada Europy Śródkresowy przegląd horyzontalny ogólnych sprawozdań oceniających GREVIO, luty 2022 r.,

- uwzględniając dokument tematyczny Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 4 grudnia 2017 r. zatytułowany „Prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne kobiet w Europie”,
- uwzględniając deklarację wiedeńską i program działania, przyjęte przez Światową Konferencję Praw Człowieka w 1993 r.,
- uwzględniając deklarację pekińską i pekińską platformę działania, przyjęte podczas czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet w dniu 15 września 1995 r., oraz późniejsze dokumenty końcowe przyjęte na posiedzeniach specjalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych Pekin +5 (2000 r.), Pekin +10 (2005 r.), Pekin +15 (2010 r.) oraz Pekin +20 (2015 r.), a także deklarację polityczną Pekin +25 (2020 r.) Komisji ONZ ds. Statusu Kobiet,
- uwzględniając postanowienia instrumentów prawnych ONZ dotyczących praw człowieka, a w szczególności praw kobiet, takich jak Karta Narodów Zjednoczonych, Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz fakultatywny protokół do niej, jak również Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. i zasada non-refoulement, a także Konwencja ONZ o prawach dziecka,
- mając na uwadze ogólne zalecenia Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) nr 12, 19, 33 i 35 w sprawie przemocy wobec kobiet,
- uwzględniając sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. przemocy wobec kobiet, jej przyczyn i skutków w sprawie cyberprzemocy wobec kobiet i dziewcząt z perspektywy człowieka z 2018 r.,
- uwzględniając Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącą przemocy i molestowania (nr 190) z 2019 r., która weszła w życie 25 czerwca 2021 r., oraz jej zalecenie w sprawie przemocy i molestowania (nr 206),
- uwzględniając Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której UE jest stroną, w tym wnioski końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych przekazane UE w 2015 r. wzywające UE do przyjęcia konwencji stambulskiej jako sposobu ochrony kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnością przed przemocą,
- uwzględniając cel zrównoważonego rozwoju nr 5 zakładający osiągnięcie równości płci oraz wzmocnienie pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt,
- uwzględniając deklarację Narodów Zjednoczonych o eliminacji przemocy wobec kobiet z 1993 r.,
- uwzględniając rezolucję Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 2020 r. zatytułowaną „Zintensyfikowanie wysiłków na rzecz zapobiegania wszelkim formom przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz ich wyeliminowania”,
- uwzględniając komunikat Komisji pt. „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” (COM(2020)0152),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 24 czerwca 2020 r. pt. „Strategia UE w zakresie praw ofiar (2020–2025)” (COM(2020)0258),
- uwzględniając komunikat Komisji z 12 listopada 2020 r. pt. „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025” (COM(2020)0698),

- uwzględniając wniosek Komisji z 8 marca 2022 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (COM(2022)0105),
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) z 2021 r. pt. „The costs of gender-based violence in the European Union” [Koszty przemocy ze względu na płeć w Unii Europejskiej], a także sprawozdania EIGE dotyczące wskaźnika równouprawnienia płci opublikowane od 2013 r.,
- uwzględniając zobowiązania podjęte na Forum Pokolenia Równości w lipcu 2021 r.,
- uwzględniając swoją rezolucję z 26 listopada 2009 r. w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet¹⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet¹⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z 25 lutego 2014 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet¹⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 26 października 2017 r. w sprawie przeciwdziałania molestowaniu i wykorzystywaniu seksualnemu w UE²⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z 12 września 2017 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej²¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE²²,
- uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z 4 kwietnia 2019 r. w sprawie zasięgnięcia opinii Trybunału Sprawiedliwości w kwestii zgodności z traktatami wniosków o przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz procedury tego przystąpienia²³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć²⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z 21 stycznia 2021 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz równouprawnienia płci²⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z 11 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie: ponad 25 lat po deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformie działania²⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z 16 września 2021 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wśród wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE²⁷,

¹⁷ Dz.U. C 285 E z 21.10.2010, s. 53.

¹⁸ Dz.U. C 296 E z 2.10.2012, s. 26.

¹⁹ Dz.U. C 285 z 29.8.2017, s. 2.

²⁰ Dz.U. C 346 z 27.9.2018, s. 19.

²¹ Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 16.

²² Dz.U. C 449 z 23.12.2020, s. 102.

²³ Dz.U. C 116 z 31.3.2021, s. 7.

²⁴ Dz.U. C 232 z 16.6.2021, s. 48.

²⁵ Dz.U. C 456 z 10.11.2021, s. 208.

²⁶ Dz.U. C 465 z 17.11.2021, s. 160.

²⁷ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 8.

- uwzględniając swoją rezolucję z 6 października 2021 r. w sprawie wpływu, jaki na kobiety i dzieci wywierają przemoc ze strony partnera oraz prawo pieczy nad dzieckiem²⁸,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 14 grudnia 2021 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie zwalczania przemocy ze względu na płeć: cyberprzemoc²⁹,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 15 grudnia 2021 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej w latach 2018–2020³⁰,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 24 listopada 2016 r. w sprawie przystąpienia UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej³¹,
 - uwzględniając opinię 1/19 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z 6 października 2021 r. w sprawie konwencji stambulskiej³²,
 - uwzględniając art. 105 ust. 5 Regulaminu,
 - uwzględniając wspólne posiedzenia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia zgodnie z art. 58 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie okresowe Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A9-0021/2023),
- A. mając na uwadze, że równouprawnienie płci jest jedną z podstawowych wartości UE, zapisaną w art. 2 TUE i podkreśloną w art. 23 Karty, i należy ją uwzględnić we wszystkich strategiach politycznych, działaniach i programach UE; mając na uwadze, że Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) zauważył, że przy obecnym tempie osiągnięcie przez Unię Europejską równości płci zajmie około 60 lat; mając na uwadze, że wyeliminowanie przemocy ze względu na płeć, a zwłaszcza przemocy wobec kobiet i dziewcząt jest warunkiem wstępnym osiągnięcia rzeczywistej równości płci;
- B. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć jest przemocą skierowaną przeciwko danej osobie z powodu jej płci lub przemocą, która w sposób nieproporcjonalny dotyka osoby określonej płci; mając na uwadze, że „przemoc wobec kobiet” jest rozumiana jako naruszenie praw człowieka i forma dyskryminacji kobiet i oznacza wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które powodują lub mogą powodować fizyczne, seksualne i psychologiczne obrażenia, szkody strukturalne lub ekonomiczne lub cierpienie kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym, zgodnie z definicją w konwencji stambulskiej; mając na uwadze, że wolność i równość umożliwiają kobietom wykorzystanie ich prawdziwego potencjału;
- C. mając na uwadze, że art. 3 konwencji stambulskiej definiuje „przemoc ze względu na płeć” jako „przemoc skierowaną przeciwko kobiecie, ponieważ jest kobietą lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu”, a „płeć” jako „społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn”;
- D. mając na uwadze, że co trzecia kobieta w UE, w sumie około 62 mln kobiet, doświadczyła przemocy fizycznej lub seksualnej, a ponad połowa kobiet (55%) w UE doświadczyła

²⁸ Dz.U. C 132 z 24.3.2022, s. 27.

²⁹ Dz.U. C 251 z 30.6.2022, s. 2.

³⁰ Dz.U. C 251 z 30.6.2022, s. 23.

³¹ Dz.U. C 224 z 27.6.2018, s. 96.

³² ECLI: ECLI:EU:C:2021:198;

molestowania seksualnego co najmniej raz od 15 roku życia³³; mając na uwadze, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) przeprowadza nowe badanie w celu aktualizacji tych danych; mając na uwadze, że według najnowszych szacunków koszt przemocy ze względu na płeć i przemocy ze strony partnera w Unii Europejskiej wzrósł o około jedną trzecią, a szacowane koszty przemocy ze względu na płeć wynoszą 366 mld EUR rocznie³⁴; mając na uwadze, że nadal istnieje wiele rodzajów i aspektów przemocy ze względu na płeć, w przypadku których dane są nadal niewystarczające; mając na uwadze, że w swoim wskaźniku równouprawnienia płci za 2022 r.³⁵ EIGE stwierdził, że dane te nadal nie odzwierciedlają skali przemocy ze względu na płeć w UE;

- E. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, w szczególności przemoc wobec kobiet i dziewcząt, jest zarówno przyczyną, jak i konsekwencją nierówności strukturalnych zakorzenionych w stereotypach dotyczących płci i asymetrii władzy, w tym w sferze prywatnej, społecznej, publicznej i gospodarczej; mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim, jest najpoważniejszym przejawem nierówności płci i dyskryminacji oraz ma poważny bezpośredni i pośredni wpływ na ofiary i ich dzieci, co może mieć długoterminowe konsekwencje fizyczne, seksualne, emocjonalne i psychologiczne, które jako takie stanowią problem zdrowia publicznego i powodują szkody gospodarcze i finansowe; mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć stanowi naruszenie praw człowieka przysługujących kobietom i poważną przeszkodę w uczestnictwie kobiet w życiu społecznym, publicznym i politycznym i w rynku pracy i nie pozwala im w pełni korzystać z ich praw i podstawowych wolności;
- F. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć może mieć wpływ na wiele praw podstawowych zapisanych w międzynarodowych i europejskich instrumentach dotyczących praw człowieka, w tym w Karcie, takich jak prawo do godności ludzkiej (art. 1), prawo do życia (art. 2), prawo do integralności osoby (art. 3), zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 4), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), prawo do wolności od dyskryminacji, w tym ze względu na płeć (art. 21), oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu;
- G. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, zwłaszcza przemoc wobec kobiet i dziewcząt, jest problemem strukturalnym i powszechnym w całej Europie i na świecie, który dotyczy ofiar i sprawców niezależnie od ich wieku, wykształcenia, dochodów, statusu społecznego, pochodzenia kulturowego, a także mając na uwadze, że chociaż każdy może być pośrednio ofiarą przemocy ze względu na płeć, to kobiety i dziewczęta są w nieproporcjonalnie większym stopniu dotknięte wszystkimi formami takiej przemocy;
- H. mając na uwadze, że w szczególności kobiety i dziewczęta, w całej ich różnorodności, są celem przemocy ze względu na płeć i doświadczają różnych i krzyżujących się form dyskryminacji, które mają coraz większe negatywne skutki; mając na uwadze, że niektóre grupy kobiet i dziewcząt, takie jak migrantki, uchodźczynie i kobiety ubiegające się o azyl, kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami oraz kobiety romskie, są narażone na dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie, a przez to w jeszcze większym stopniu narażone są

³³ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2014

³⁴ Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, „The costs of gender-based violence in the European Union” [Koszty przemocy ze względu na płeć w Unii Europejskiej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021.

³⁵ EIGE, Wskaźnik równouprawnienia płci 2022.

na przemoc; mając na uwadze, że należy wziąć pod uwagę różnorodność kobiet i ryzyko krzyżowania się form dyskryminacji; mając na uwadze, że osoby LGBTIQ+ mogą być ofiarami przemocy ze względu na płeć z powodu swojej orientacji seksualnej, płci, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej lub cech płciowych oraz mając na uwadze, że konwencja stambulska stanowi, iż wszystkie jej postanowienia, zwłaszcza środki ochrony praw ofiar, muszą być zagwarantowane bez dyskryminacji ze względu na płeć społeczno-kulturową, rasę, kolor skóry, język, religię, poglądy polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, sytuację majątkową, urodzenie, orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, stan cywilny, status uchodźcy, migranta lub jakikolwiek inny status”;

- I. mając na uwadze, że te krzyżujące się i wielorakie formy dyskryminacji powinny być brane pod uwagę przy zapewnianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości i powiązanych usług; mając na uwadze, że podczas wdrażania środków ochrony należy przyznać kobietom specjalistyczne usługi wsparcia;
- J. mając na uwadze, że „kultura gwałtu”, na którą składa się szereg przekonań zachęcających mężczyzn do agresji seksualnej i wspierających przemoc ze względu na płeć, nadal stanowi powszechny problem w całej Europie i na świecie, przejawiający się normalizacją lub trywializacją przemocy seksualnej, gwałtów i molestowania seksualnego oraz że „kultura” ta jest zakorzeniona w stereotypach płciowych, seksizmie, mizoginii i nierównym podziale władzy między płciami;
- K. mając na uwadze, że poziom równouprawnienia płci jest często wskaźnikiem i pierwszym ostrzeżeniem wskazującym na pogarszającą się sytuację w zakresie podstawowych praw i wartości, w tym demokracji i praworządności, w danym społeczeństwie; mając na uwadze, że w bieżącym dziesięcioleciu dochodzi do widocznych i coraz bardziej zorganizowanych ataków na równouprawnienie płci, prawa kobiet i dziewcząt oraz prawa osób LGBTIQ+ oraz do represji wobec nich, co przejawia się w szczególności w wielu państwach członkowskich i w innych częściach świata i co doprowadziło do widocznego wzrostu przemocy wobec kobiet i osób LGBTIQ+ w internecie i poza nim;
- L. mając na uwadze, że UE musi podjąć wszelkie niezbędne środki, by promować i chronić prawo wszystkich kobiet i dziewcząt do życia wolnego od przemocy; mając na uwadze, że pandemia COVID-19 doprowadziła do nasilenia przemocy domowej i przemocy wobec kobiet; mając na uwadze, że ponad 45% kobiet na całym świecie zgłosiło, że one same lub znana im kobieta doświadczyły jakiejś formy przemocy, a 65% kobiet poinformowało, że doświadczyło przemocy w swoim życiu; mając na uwadze, że liczba zgłaszanych przypadków kobietobójstwa w krajach europejskich gwałtownie lub stale rośnie; mając na uwadze, że dostęp do podstawowych usług, takich jak zakwaterowanie w nagłych wypadkach i pomoc telefoniczna, zmniejszył się, co potwierdza jeszcze pilniejszą potrzebę przyjęcia konkretnych środków w celu zwalczania takiej przemocy w następstwie wniosków wyciągniętych z pandemii;
- M. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, zwłaszcza wobec kobiet i dziewcząt, może przybierać różne formy, takie jak napaść fizyczna, przemoc seksualna, w tym gwałt, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, kobietobójstwo, handel kobietami i dziewczętami w celu wykorzystywania seksualnego, molestowanie seksualne, przestępstwa honorowe i przymusowe małżeństwa, niewola małżeńska, przymusowa sterylizacja, przymusowa aborcja, a także odmowa bezpiecznej i legalnej aborcji, przemoc położnicza i ginekologiczna, przemoc instytucjonalna, przemoc zastępcza, przemoc ekonomiczna w rodzinie lub gospodar-

stwie domowym, uporczywe nękanie, nękanie i molestowanie, nawoływanie do nienawiści, w internecie i poza nim oraz różne formy cyberprzemocy; mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć wobec kobiet LGBTIQ+ obejmuje dodatkowe formy przemocy seksualnej, takie jak gwałt „korekcyjny” i molestowanie seksualne, okaleczanie żeńskich i interseksualnych narządów płciowych, przymusowa sterylizacja osób transpłciowych i interseksualnych oraz terapia konwersyjna;

- N. mając na uwadze, że rozbieżności w ustawodawstwie i polityce państw członkowskich doprowadziły do różnic w poziomie ochrony kobiet przed przemocą ze względu na płeć, w związku z czym kobiety nie korzystają z takiej samej ochrony przed przemocą ze względu na płeć w całej UE; mając na uwadze, że odmowa bezpiecznego i legalnego dostępu do aborcji w niektórych państwach członkowskich doprowadziła w ostatnich latach do śmierci wielu kobiet³⁶; mając na uwadze, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie orzekł, że ograniczenie dostępu do aborcji w przypadkach przewidzianych w prawie krajowym oraz brak wdrożenia prawnie dozwolonego dostępu do aborcji naruszają prawa człowieka, a zatem stanowią formę przemocy ze względu na płeć w tym kontekście; mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich organizacje praw kobiet są nęcane i prześladowane za pomoc ofiarom nieludzkiego ustawodawstwa dotyczącego aborcji³⁷;
- O. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć jest nadal przestępstwem w Unii Europejskiej, które jest zdecydowanie zbyt mało zgłaszane; mając na uwadze, że 67% kobiet, z którymi przeprowadzono rozmowy w ramach badania FRA w 2014 r., stwierdziło, że nie zgłosiło policji ani jakiegokolwiek innej organizacji poważnych przypadków przemocy ze strony partnera³⁸;
- P. mając na uwadze, że stereotypy i uprzedzenia dotyczące płci w systemie wymiaru sprawiedliwości, a także brak wrażliwych na problematykę płci, skutecznych i szybkich systemów ścigania, ram prawnych, systemów sądowych oraz środków ochrony, wsparcia i zadośćuczynienia utrudniają kobietom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwiększają nieufność wobec organów ścigania, prowadzą do braku informacji na temat sposobu podejmowania działań i zgłaszania takich przypadków oraz braku odpowiednich usług socjalnych i zdrowotnych, co często jest powodem, dla którego kobiety nie zgłaszają przemocy ze względu na płeć;
- Q. mając na uwadze, że niektóre grupy doświadczające przemocy ze względu na płeć, takie jak kobiety dyskryminowane na tle rasowym, kobiety z niepełnosprawnościami, migrantki i osoby LGBTIQ+, napotykają dodatkowe przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości;
- R. mając na uwadze, że w wielu przypadkach ofiara może być narażona na poniżające komentarze, wielokrotne konfrontacje ze sprawcą, obwinianie i powtarzające się przesłuchania przez funkcjonariuszy organów ścigania lub policję, co zwiększa jej obawy przed zgłoszeniem przemocy i zwiększa ryzyko ponownej wiktymizacji lub wtórnych form wiktymizacji;
- S. mając na uwadze, że w deklaracji ONZ o eliminacji przemocy wobec kobiet z 1993 r. i pekińskiej Platformie Działania ONZ przemoc wobec kobiet zdefiniowano jako każdy akt przemocy ze względu na płeć, który powoduje lub może powodować fizyczne, psychiczne lub seksualne obrażenia lub cierpienie kobiet, w tym groźby takich czynów, przymus lub arbitralne pozbawienie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym; mając na uwadze, że Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) definiuje

³⁶ <https://www.hrw.org/news/2022/10/22/two-years-polands-abortion-crackdowns-and-rule-law>.

³⁷ <https://www.hrw.org/news/2019/02/06/poland-womens-rights-activists-targeted>.

³⁸ FRA, „Przemoc wobec kobiet: codziennie i wszędzie”, 5 marca 2014 r.

przemoc ze względu na płeć jako przemoc skierowaną przeciwko kobiecie, ponieważ jest kobietą, lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu; mając na uwadze, że komitet CEDAW podkreśla, że przemoc ze względu na płeć jest formą dyskryminacji, która poważnie utrudnia kobietom korzystanie z przysługujących im praw i wolności na równi z mężczyznami, a zatem stanowi naruszenie ich praw człowieka;

- T. mając na uwadze, że Komisja uznała wyeliminowanie przemocy ze względu na płeć za kluczowy priorytet w strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 i przedstawiła konkretne propozycje mające na celu zapewnienie skutecznego zapobiegania przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej, w tym ostateczne przystąpienie UE do konwencji stambulskiej oraz zapewnienie jej szybkiej ratyfikacji i wdrożenia przez państwa członkowskie UE;
- U. mając na uwadze, że przemoc wobec kobiet i dziewcząt oraz inne formy przemocy, takie jak przemoc LGBTIQ+, i jej konsekwencje, można znacznie ograniczyć jedynie poprzez połączenie strategii politycznych obejmujących środki ustawodawcze i nieustawodawcze oraz środki ułatwiające ofiarom dostęp do mieszkań i zatrudnienia, w tym zapewniające ofiarom schronienie i autonomię finansową oraz równy udział kobiet we wszystkich dziedzinach życia społecznego;
- V. mając na uwadze, że społeczeństwo obywatelskie, w szczególności organizacje kobiece i organizacje działające na rzecz równości płci, wnoszą bardzo istotny wkład w zapobieganie wszelkim formom przemocy i ich zwalczanie, a także mając na uwadze, że ich praca powinna być uznawana, wspierana i odpowiednio finansowana, w tym poprzez umożliwienie im ubiegania się o fundusze państwowe i unijne oraz ich otrzymywania w celu jak najlepszego wykonywania pracy;
- W. mając na uwadze, że konwencja stambulska jest jak dotąd najskuteczniejszym, najpotężniejszym i najbardziej kompleksowym narzędziem zapobiegania różnorodnym formom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej i zwalczania takich form przemocy na szczeblu europejskim i poza nim; mając na uwadze, że konwencja zapewnia wytyczne dla państw-stron i ich odpowiednich organów krajowych, aby zapewnić odpowiednią multidyscyplinarną reakcję na przemoc wobec kobiet i przemoc domową za pośrednictwem czterech filarów: zapobiegania, ochrony ofiar i zadośćuczynienia, ścigania sprawców i zintegrowanej polityki; mając na uwadze, że państwa, które ratyfikowały konwencję, zintensyfikowały działania zapobiegawcze oraz usprawniły dochodzenia i ściganie, a także usługi w zakresie ochrony kobiet i dziewcząt będących ofiarami przemocy³⁹; mając na uwadze, że natychmiastowe przystąpienie wszystkich państw członkowskich do konwencji stambulskiej przyczyniłoby się do opracowania zintegrowanej polityki zapewniającej jednakową ochronę za pomocą wiążącego instrumentu służącego wyeliminowaniu różnic w polityce i ustawodawstwie państw członkowskich oraz do wspierania współpracy międzynarodowej w zwalczaniu wszelkich form przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, co jest szczególnie ważne w czasach wojny, kryzysu humanitarnego i przesiedleńczego, o czym świadczy sytuacja kobiet i dziewcząt uciekających z Ukrainy;
- X. mając na uwadze, że konwencja stambulska stanowi porozumienie mieszane umożliwiające przystąpienie UE równoległe do przystąpienia jej państw członkowskich; mając na uwadze, że zostało to potwierdzone w opinii Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁰ (TSUE);

³⁹ „Towards a Europe Free from Male Violence Against Women and Girls”, European Women’s Lobby (odniesienie: <https://womenlobby.org/IMG/pdf/ic-2.pdf>)

⁴⁰ ECLI:EU:C:2021:832.

- Y. mając na uwadze, że przystąpienie wszystkich państw członkowskich do konwencji stambulskiej sprzyjałoby skoordynowanemu podejściu do zwalczania przemocy wobec kobiet, wraz z istniejącymi lub przyszłymi powiązanymi środkami na szczeblu UE, takimi jak wniosek dotyczący dyrektywy UE w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz dyrektywa w sprawie praw ofiar;
- Z. mając na uwadze, że przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domowa, jest często uznawana za sprawę prywatną i w związku z tym jest zbyt łatwo tolerowana; mając na uwadze, że w rzeczywistości stanowi ona transgraniczne i systemowe pogwałcenie praw podstawowych i poważne przestępstwo, któremu należy zapobiegać i które należy ścigać, w związku z czym państwa członkowskie powinny ściśle ze sobą współpracować w celu zwalczania takiej przemocy; mając na uwadze, że wszystkie kobiety i dziewczęta w Unii Europejskiej powinny korzystać z równego poziomu ochrony przed przemocą ze względu na płeć, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym przebywają; mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie podpisały konwencję stambulską, ale tylko 21 ją ratyfikowało; mając na uwadze, że sześć państw członkowskich – Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Łotwa, Litwa i Słowacja – nadal nie ratyfikowało konwencji; mając na uwadze, że przystąpienie UE do konwencji nie zwalnia państw członkowskich z jej ratyfikacji na szczeblu krajowym; mając na uwadze, że UE, we współpracy z państwami członkowskimi, powinna podjąć wszelkie niezbędne działania w celu ochrony i promowania praw wszystkich kobiet i dziewcząt do życia wolnego od przemocy ze względu na płeć; mając na uwadze, że w 2020 r. polski rząd ogłosił zamiar wycofania się z konwencji, a sprawa nadal toczy się przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym;
- AA. mając na uwadze, że sprawcy przestępstw przeciwko kobietom nadal pozostają bezkarni i należy temu przeciwdziałać poprzez zapewnienie ścigania sprawców i wydawania odpowiednich wyroków skazujących, gdyż jest to niezbędne, aby przerwać błędne koło milczenia otaczające ofiary przemocy, oraz aby kobiety i dziewczęta, które doświadczyły przemocy, otrzymywały potrzebne im wsparcie, możliwość dochodzenia roszczeń i uznanie statusu ofiary ze strony organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w przypadku osób mieszkających na obszarach wiejskich, gdzie usługi ochrony ofiar nie istnieją lub są bardzo ograniczone; mając na uwadze, że ważne jest zagwarantowanie odpowiedniego dostępu do usług specjalistycznych, w tym opieki zdrowotnej lub bezpiecznego zakwaterowania, niezależnie od etapu postępowania; mając na uwadze, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie odpowiednich szkoleń, procedur i wytycznych uwrażliwiających na prawa i kwestie płci, adresowanych do wszystkich praktyków i funkcjonariuszy organów ścigania, w tym sędziów, prokuratorów, pracowników wymiaru sprawiedliwości, ekspertów kryminalistycznych, usługodawców, menedżerów w miejscach pracy i innych specjalistów zajmujących się ofiarami wszelkich aktów przemocy ze względu na płeć, tak aby zapobiec dyskryminacji i ponownej wiktymizacji;
- AB. mając na uwadze, że przemoc ze względu na płeć, w szczególności popełniana wobec kobiet i dziewcząt, została uznana przez społeczność międzynarodową i należy wobec niej przyjąć podejście kompleksowe, oraz że pomimo wszystkich wysiłków podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, społeczeństwo obywatelskie i władze państwowe w celu wyeliminowania przemocy ze względu na płeć, pozostaje wszechobecna i przejawia się w nowych formach, takich jak cyberprzemoc, cybernękanie, cyberstalking i udostępnianie bez zgody materiałów intymnych za pośrednictwem mediów społecznościowych; mając na uwadze, że cyberprzemoc wobec kobiet i cyberprzemoc ze strony partnera stają się coraz

powszechniejsze w ostatnich latach, zwłaszcza po pandemii COVID-19; mając na uwadze, że od 4 do 7% kobiet w Unii doświadczyło cybernękania, a od 1 do 3% doświadczyło cyberstalkingu⁴¹; mając na uwadze, że w perspektywie ogólnoświatowej, jak wykazało badanie World Wide Web Foundation⁴² przeprowadzone w 2020 r. wśród respondentów ze 180 krajów, 52% młodych kobiet i dziewcząt doświadczyło niegodziwego traktowania w internecie, takiego jak udostępnianie intymnych zdjęć, filmów lub wiadomości bez ich zgody, podłe i poniżające wiadomości, obraźliwy i zastraszający język, molestowanie seksualne i fałszywe treści, a 64% respondentów stwierdziło, że zna osobę, która doświadczyła molestowania, złego traktowania lub przemocy;

- AC. mając na uwadze, że wysiłki na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płeć, zwłaszcza przemocy wobec kobiet i dziewcząt, są często kwestionowane lub osłabiane w imię tradycji, kultury, religii lub fundamentalistycznych, populistycznych ideologii czy ruchów skrajnie prawicowych, a fałszywe narracje i dezinformacja są rozpowszechniane na przykład poprzez przedstawianie takich twierdzeń dotyczących konwencji stambulskiej, jak np. że jej celem jest „usunięcie tradycyjnej rodziny” oraz „promowanie ideologii gender i homoseksualizmu”; mając na uwadze, że grupy te wykorzystują dezinformację i populistyczną retorykę do wywierania presji na polityków i szerzenia obaw wśród obywateli;
- AD. mając na uwadze, że narażenie na przemoc i wykorzystywanie fizyczne, seksualne, psychologiczne lub społeczno-ekonomiczne ma poważny wpływ na ofiary, ich rodziny, krewnych i całe społeczeństwo; mając na uwadze, że krajowe przepisy dotyczące pieczy nad dzieckiem powinny uwzględniać dobro dziecka przy ustalaniu, czy sprawcom należy przyznać prawo do pieczy lub do odwiedzin⁴³;
- AE. mając na uwadze, że Turcja – pierwszy kraj, który podpisał i ratyfikował konwencję – postanowiła wycofać się z niej sześć lat później i od 1 lipca 2021 r. nie jest już stroną konwencji; mając na uwadze, że instytucje europejskie potępiły ten krok wstecz stanowiący niebezpieczny precedens dla innych państw będących stronami konwencji; mając na uwadze, że w czerwcu 2022 r. Ukraina stała się 36 państwem, które ratyfikowało konwencję, a w tym samym czasie broniła swojego terytorium przed nieuzasadnioną, niczym niesprokowaną i nielegalną wojną napastniczą Rosji; mając na uwadze, że gwałty i przemoc seksualna wobec kobiet i dziewcząt są wykorzystywane jako broń wojenna w tym konflikcie; mając na uwadze, że konwencja weszła w życie 1 listopada 2022 r. i jej szybkie wdrożenie powinno wesprzeć władze ukraińskie w reagowaniu na okrucieństwa popełniane przez żołnierzy rosyjskich wobec kobiet i dzieci oraz w przeciwdziałaniu przemocy ze względu na płeć; mając na uwadze, że ratyfikacja konwencji przez Ukrainę w czasie wojny powinna być przykładem dla wszystkich państw członkowskich, które odmawiają jej przyjęcia lub nie uznają go za priorytet;
1. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że 4 marca 2016 r. Komisja zaproponowała przystąpienie UE do konwencji stambulskiej, która jest najbardziej kompleksowym prawnie wiążącym instrumentem międzynarodowym dotyczącym zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy ze względu na płeć, w tym przemocy domowej;

⁴¹ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), badanie pt. „Combating gender-based violence: Cyber violence – European added value assessment” [Zwalczanie przemocy ze względu na płeć: cyberprzemoc – ocena europejskiej wartości dodanej].

⁴² World Wide Web Foundation, „Survey – Young people’s experience of online harassment” [Badanie – doświadczenia młodych ludzi związane z nękaniem w internecie], 2020.

⁴³ GREVIO, „3. sprawozdanie ogólne z działalności GREVIO”, czerwiec 2022 r.

2. z zadowoleniem przyjmuje podpisanie przez UE konwencji stambulskiej dnia 13 czerwca 2017 r.; ubolewa, że sześć lat później UE nadal nie ratyfikowała konwencji z powodu odmowy ze strony kilku państw członkowskich w Radzie UE; zauważa jednak, że niepewność prawa spowodowana ograniczeniem zakresu przyszłego przystąpienia UE do niektórych postanowień konwencji, a mianowicie postanowień związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, azylem i zasadą non-refoulement, a także obawy dotyczące wewnętrznej procedury ratyfikacji konwencji, zostały omówione w opinii TSUE z 6 października 2021 r.; wzywa Radę, aby postępowała zgodnie z podjętą decyzją i przestała opóźniać przystąpienie UE do konwencji stambulskiej; przypomina, że konwencję stambulską należy rozumieć jako minimalną normę niezbędną do wyeliminowania przemocy ze względu na płeć oraz że Unia powinna dążyć także do dodatkowych środków ustawodawczych i nieustawodawczych w tej kwestii;
3. potwierdza swoje zobowiązanie do stosowania kompleksowego podejścia, aby wezwać do wyeliminowania na szczeblu UE wszelkiej przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i dziewcząt w całej ich różnorodności oraz wobec osób LGBTIQ+ ze względu na ich orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową i cechy płciowe, a także do zapewnienia działań następczych podjętych w związku z zaleceniami, które zaproponowano w szeregu rezolucji;
4. zdecydowanie potępia wszelkie formy przemocy ze względu na płeć wobec kobiet i dziewcząt, a także wobec osób LGBTIQ+; zdecydowanie stwierdza, że odmowa zapewnienia usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz związanych z nim praw, w tym prawa do bezpiecznej i legalnej aborcji, stanowi formę przemocy wobec kobiet i dziewcząt; przypomina, że kobiety i dziewczęta muszą mieć pełną kontrolę nad swoim ciałem i seksualnością; podkreśla, że Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie orzekł, że restrykcyjne przepisy dotyczące aborcji i niewdrożenie stosownych środków stanowią naruszenie przysługujących kobietom praw człowieka; z głębokim zaniepokojeniem zauważa i potępia fakt, że w niektórych państwach członkowskich, takich jak Słowacja, Polska i Węgry, prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet, zwłaszcza prawo do bezpiecznej i legalnej aborcji, są stale zagrożone; zwraca uwagę, że dostęp do aborcji we Włoszech jest powoli ograniczany, że 22 października 2020 r. nielegalny polski Trybunał Konstytucyjny wprowadził de facto zakaz aborcji, że aborcja jest zakazana na Malcie, a aborcja farmakologiczna we wczesnym okresie ciąży jest nielegalna na Słowacji i niedostępna na Węgrzech; z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy niektórych państw członkowskich, na przykład Francji, mające na celu zapisanie w ich konstytucjach prawa do aborcji w celu ochrony tego prawa podstawowego; ponownie apeluje o włączenie prawa do bezpiecznej i legalnej aborcji do Karty praw podstawowych UE; wzywa wszystkie państwa członkowskie do zagwarantowania powszechnego dostępu do pełnej gamy usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym do kompleksowej i dostosowanej do wieku edukacji seksualnej, planowania rodziny, nowoczesnych metod antykoncepcji oraz prawa do bezpiecznej i legalnej aborcji;
5. przypomina swoją rezolucję z 12 września 2017 r. w sprawie zawarcia przez Unię Europejską konwencji stambulskiej i ubolewa, że kobiety i dziewczęta są często narażone na przemoc domową, molestowanie seksualne, przemoc psychiczną i fizyczną, stalking, przemoc seksualną, gwałt, przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, przymusową aborcję, przymusową sterylizację, handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego i inne formy przemocy; podkreśla, że zgodnie z konwencją stambulską kultura, zwyczaje, religia, tradycja lub tzw. honor nie mogą być uzasadnieniem jakichkolwiek aktów przemocy

- wobec kobiet; wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby w swoich odpowiednich przepisach odnosiły się do definicji przemocy wobec kobiet zawartej w konwencji stambulskiej;
6. przypomina, że konwencja stambulska ma zastosowanie zarówno w czasach pokoju, jak i w sytuacjach konfliktu zbrojnego; przypomina, że Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 r. kryminalizuje szereg form przemocy seksualnej, utożsamiając je ze zbrodniami przeciwko ludzkości i zbrodniami wojennymi;
 7. przypomina, że zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów zgoda państwa na związanie się traktatem może być wyrażona przez jego podpisanie oraz że strony umowy międzynarodowej nie mogą powoływać się na przepisy swojego prawa krajowego w celu uzasadnienia niewykonania traktatu;
 8. zwraca uwagę, że również kobiety z niepełnosprawnościami i rodzice dzieci z niepełnosprawnościami napotykali na przeszkody w zgłaszaniu przemocy i uzyskiwaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym, a jak podała GREVIO, przeszkody te obejmowały m.in. niedostępność posterunków policji, brak szkoleń poświęconych stereotypom wśród funkcjonariuszy organów ścigania, a także brak informacji w dostępnej formie o pomocy dla ofiar przemocy i o dostępnych usługach;
 9. wzywa Komisję do zadbania o pełne włączenie tej konwencji do ram prawnych i politycznych UE; wzywa wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia pełnego wdrożenia wynikających z konwencji środków w swoim prawie krajowym i polityce krajowej; z całą mocą potępia podejmowane w niektórych państwach członkowskich próby wycofania już podjętych środków w zakresie wdrożenia konwencji stambulskiej oraz zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; ponadto wzywa państwa członkowskie do zapewnienia właściwego wdrożenia i przeznaczenia odpowiednich środków finansowych i zasobów ludzkich na zapobieganie przemocy ze względu na płeć oraz jej zwalczanie, jak również na wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt, ochronę ofiar oraz umożliwienie im uzyskania odszkodowania, zwłaszcza w przypadku osób mieszkających na obszarach, na których usługi ochrony ofiar nie istnieją lub są bardzo ograniczone;
 10. wzywa Komisję i państwa członkowskie do odpowiedniego zajęcia się, między innymi za pomocą inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, prawem do pieczy nad dzieckiem i prawem do odwiedzin, cywilnymi konsekwencjami przymusowych małżeństw, stalkingu, odmawianiem praw reprodukcyjnych i dostępu do opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia reprodukcyjnego, a także ochroną ofiar, które mogą doświadczać poważnej traumy, niekiedy prowadzącej nawet do samobójstwa;
 11. wzywa państwa członkowskie do wdrożenia środków zapobiegawczych, w tym skuteczniejszej prewencji pierwotnej przemocy ze względu na płeć, która musi rozpoczynać się od programów edukacyjnych uwzględniających aspekt płci i skierowanych zarówno do dziewcząt, jak i chłopców już od najmłodszych lat i powinno być kontynuowane poprzez ukierunkowane kształcenie przez całe życie, a także skoncentrowane na ofiarach podejście do usług wsparcia i środków ochrony dla osób, które doświadczyły przemocy, takie jak pomoc finansowa, wsparcie psychologiczne, infolinie, schroniska i dostęp do mieszkań socjalnych oraz „bezpieczny urlop”, a także środki pomagające ofiarom dalej bezpiecznie żyć we własnym domu, takie jak zakazy zbliżania się dla sprawców i specjalistyczne wsparcie dla dzieci;
 12. podkreśla znaczenie promowania współpracy dotyczącej problemu przemocy ze względu na płeć między państwami członkowskimi, która to współpraca może mieć formę wymiany

- najlepszych praktyk; wzywa Komisję i państwa członkowskie do organizowania i prowadzenia kampanii informacyjnych dotyczących konwencji stambulskiej i jej postanowień oraz do wspierania partnerstw między organami a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i do prowadzenia wspólnych programów w celu ułatwienia wdrażania jej postanowień;
13. zwraca się do Komisji i państw członkowskich o zapewnienie odpowiednich szkoleń, procedur i wytycznych uwzględniających aspekt płci, a także specjalistycznych środków wsparcia i ochrony, przy zastosowaniu podejścia skoncentrowanego na ofiarach, środków adresowanych do wszystkich zaangażowanych specjalistów, w tym organów ścigania, sądownictwa i prokuratorów, aby zapewnić wczesne wykrywanie ofiar, unikać niedostatecznych ocen ryzyka, a także zapobiegać dyskryminacji, traumatyzacji lub ponownej wiktyimizacji podczas postępowań sądowych, procedur medycznych i policyjnych; wzywa w szczególności do ustanowienia ogólnounijnych minimalnych standardów egzekwowania prawa w tej dziedzinie; zwraca uwagę na kluczową rolę konwencji stambulskiej w zwiększaniu zdolności państw członkowskich w tej dziedzinie; wzywa do wprowadzenia ulepszeń niezbędnych, by zachęcić do zgłaszania takich przestępstw;
 14. przypomina, że konwencja stambulska pozostaje międzynarodowym standardem i kluczowym narzędziem służącym eliminowaniu przemocy wobec kobiet i innych form przemocy uwarunkowanej płcią, w tym przemocy domowej; zwraca uwagę, że wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych może być tylko jednym z elementów kompleksowej i zintegrowanej reakcji na przemoc wobec kobiet i inne formy przemocy ze względu na płć, reakcji obejmującej zapobieganie, ochronę i ściganie; podkreśla korzyści płynące ze struktury konwencji stambulskiej, która opiera się na całościowej, kompleksowej i skoordynowanej metodologii rozwiązywania problemów związanych z przemocą wobec kobiet oraz przemocą ze względu na płć, w tym przemocą domową, we wszystkich jej fizycznych, seksualnych, psychologicznych i ekonomicznych formach, z wykorzystaniem podejścia opartego na czterech filarach, obejmującego wszystkie aspekty od zapobiegania po ochronę, ściganie i skoordynowane strategie polityczne; zauważa, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za zwalczanie bezkarności w przypadkach przemocy wobec kobiet i innych form przemocy ze względu na płć, w tym przemocy domowej, oraz za utrzymanie odstraszającego charakteru kar i ścigania;
 15. podkreśla, że w konwencji stambulskiej zastosowano skoncentrowane na ofiarach podejście, podjęto problem przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z wielu różnych perspektyw, przewidziano środki, takie jak zapobieganie przemocy i programy leczenia, za pomocą których sprawcy przemocy uczą się pozbawionego przemocy zachowania w relacjach międzyludzkich, co ma na celu zapobieganie dalszym aktom przemocy, zwalczanie dyskryminacji, poprzez ochronę i wsparcie ofiar, ochronę dzieci, ochronę kobiet ubiegających się o azyl i uchodźczyń; do realizacji tych celów dąży się także za pomocą środków prawa karnego służących zwalczaniu bezkarności, poprzez wprowadzenie procedur oceny ryzyka i szacowania ryzyka oraz lepsze gromadzenie danych, a także poprzez kampanie i programy uświadamiające, w tym we współpracy z krajowymi organami ds. praw człowieka i równości, społeczeństwem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi;
 16. zauważa, że konwencja stambulska obowiązuje i jest wdrażana od 10 lat za pośrednictwem jednego w swoim rodzaju systemu monitorowania i egzekwowania, za który odpowiada GREVIO; podkreśla znaczenie tego procesu interaktywnej wymiany pomiędzy GREVIO i uczestniczącymi członkami; uznaje ogromną ilość pracy, jaką wykonuje GREVIO w zakresie monitorowania wdrażania konwencji i wzywa wszystkie strony do stosowania zaleceń dla poszczególnych

- krajów; wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia zaleceń GREVIO i do udoskonalenia ustawodawstwa poprzez dostosowanie go do postanowień konwencji stambulskiej;
17. wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia wniosków i dobrych praktyk zawartych w śródkresowym przeglądzie ogólnych sprawozdań oceniających GREVIO⁴⁴ oraz do wykorzystania ich do nadania nowego impulsu samemu wdrażaniu i egzekwowaniu konwencji w celu poprawy krajowych ram państw członkowskich w zakresie zapobiegania przemocy ze względu na płeć i jej zwalczania, w tym przepisów krajowych;
 18. przypomina, że w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia konwencji stambulskiej ustanowiono dwufilarowy mechanizm monitorowania, w którego skład wchodzi GREVIO, która sporządza sprawozdanie w podziale na kraje, oraz Komitet Stron;
 19. uznaje ważną rolę, jaką konwencja stambulska odegrała podczas pandemii COVID-19, pomagając państwu członkowskiemu w stawieniu czoła alarmującemu wzrostowi przemocy ze względu na płeć, uznawaną za drugą pandemię; pochwała wysiłki niektórych państw członkowskich na rzecz ustanowienia dodatkowych środków zapobiegawczych, a także usług ochrony i wsparcia podczas pandemii; wzywa jednak w tym względzie do ustanowienia specjalnego protokołu UE w sprawie przemocy wobec kobiet w czasach kryzysu i sytuacji nadzwyczajnych, uzupełniającego środki zapisane w konwencji stambulskiej w celu zwiększenia gotowości Unii Europejskiej do stawienia czoła przemocy ze względu na płeć w tych szczególnych sytuacjach;
 20. przyjmuje do wiadomości opinię TSUE z 6 października 2021 r. w odpowiedzi na wniosek Parlamentu, która pozwala Radzie zakończyć ratyfikację konwencji stambulskiej przez Unię Europejską bez uprzedniego wspólnego porozumienia; uważa, że Unia Europejska mogłaby i powinna ratyfikować konwencję;
 21. podkreśla, że przystąpienie UE do konwencji zapewni spójne europejskie ramy prawne dla jej wewnętrznej i zewnętrznej polityki zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt, przemocy domowej i innych form przemocy ze względu na płeć, ochrony i wspierania ofiar oraz zapewnienia skutecznego zadośćuczynienia, przy jednoczesnym zapewnieniu lepszego monitorowania, interpretacji i wdrażania prawodawstwa, programów i funduszy UE w obszarach objętych konwencją, a także lepszego gromadzenia porównywalnych zdezagregowanych danych na szczeblu UE; uważa też, że przez przystąpienie do konwencji UE da przykład i stanie się bardziej skutecznym orędownikiem praw kobiet na świecie;
 22. zwraca uwagę, że przystąpienie UE do konwencji pozwoli również na bardziej kompleksowe gromadzenie danych dotyczących przemocy ze względu na płeć na poziomie UE; zauważa, że GREVIO podkreśliła skalę przemocy ze względu na płeć, a w szczególności znaczenie kształtowania polityki opartej na dowodach, i podkreśla potrzebę ustanowienia systemu regularnego gromadzenia danych i przeprowadzania badań w odniesieniu do wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt; z zadowoleniem przyjmuje obecne wysiłki Eurostatu w zakresie koordynacji badania dotyczącego przemocy uwarunkowanej płcią planowanego w UE na rok 2023 w celu zaktualizowania najnowszych danych Unii Europejskiej dotyczących przemocy motywowanej płcią z 2014 r. i w związku z tym zwraca się do wszystkich państw członkowskich będących stronami konwencji o współpracę i udział w tym badaniu;
 23. wyraża ubolewanie z powodu politycznej instrumentalizacji konwencji przez niektóre państwa członkowskie oraz i zdecydowanie potępia tę instrumentalizację; wzywa do konstruktywnego

⁴⁴ GREVIO „Śródkresowy przegląd horyzontalny ogólnych sprawozdań oceniających GREVIO”, luty 2022 r.

dialogu i skutecznej współpracy w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej z różnymi instytucjami, organami i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, a także z Radą i państwami członkowskimi we współpracy z Radą Europy w celu ustosunkowania się do uwag, zastrzeżeń i wątpliwości wyrażonych przez państwa członkowskie oraz wyjaśnienia wprowadzających w błąd i fałszywych interpretacji konwencji stambulskiej w wielu państwach członkowskich, jak te dotyczące rzekomego promowania „destrukcyjnych ideologii gender”, tak aby można było poczynić postępy w tej dziedzinie i doprowadzić do tego, aby ratyfikacja konwencji stambulskiej przez wszystkie państwa członkowskie i przez UE stała się wkrótce rzeczywistością; wzywa państwa członkowskie do przyspieszenia negocjacji w sprawie ratyfikacji i wdrożenia konwencji stambulskiej oraz do zdecydowanego potępienia wszelkich prób cofnięcia środków już podjętych w celu wdrożenia konwencji stambulskiej i zwalczania przemocy wobec kobiet;

24. wzywa Komisję i Radę do zapewnienia pełnego zaangażowania Parlamentu w proces monitorowania konwencji po przystąpieniu UE do konwencji stambulskiej; odnotowuje znaczenie doprowadzenia do szybkiego porozumienia w sprawie kodeksu postępowania dotyczącego współpracy między UE i jej państwami członkowskimi w odniesieniu do wdrażania konwencji, także przy udziale organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacji na rzecz praw kobiet;
25. przypomina, że przystąpienie UE do konwencji stambulskiej nie zwalnia państw członkowskich z jej ratyfikacji na szczeblu krajowym; zwraca uwagę, że chociaż wszystkie państwa członkowskie podpisały już konwencję stambulską, to nie ratyfikowało jej jeszcze sześć państw, tj. Bułgaria, Czechy, Węgry, Łotwa, Litwa i Słowacja; potępia obecny regres w dziedzinie równości, praw kobiet i konwencji stambulskiej w niektórych państwach członkowskich, na przykład w Polsce, gdzie premier zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności konwencji stambulskiej; zdecydowanie potępia próbę wypowiedzenia konwencji stambulskiej, jaką było złożenie w Polsce przez ministra sprawiedliwości formalnego wniosku o rozpoczęcie prac nad wycofaniem się z tej konwencji; zauważa, że na Słowacji Rada Narodowa odmówiła w 2020 r. ratyfikacji konwencji i zwróciła się do prezydent Słowacji o wycofanie podpisu tego kraju, ale zauważa, że prezydent postanowiła nie podejmować działań w celu wycofania podpisu; wzywa władze krajowe do walki z dezinformacją i do uruchomienia kampanii uświadamiających w celu rozwiania wszelkich wątpliwości dotyczących konwencji i jej korzyści dla całego społeczeństwa; podkreśla, że przystąpienie UE do konwencji stambulskiej nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku ratyfikacji na szczeblu krajowym i w związku z tym nawołuje pozostałe sześć państw członkowskich, które jeszcze nie ratyfikowały konwencji, aby niezwłocznie to uczyniły; zdecydowanie potępia wszelkie podejmowane przez państwa członkowskie próby wycofania się z ratyfikacji;
26. zdecydowanie potępia wszelkie inicjatywy mające na celu zastąpienie konwencji stambulskiej wszelkimi alternatywami, takimi jak tzw. traktat o prawach rodziny w Polsce, które opierają się na wartościach zasadniczo odbiegających od praw człowieka i praw równości płci i nie będą służyć jako skuteczny instrument zwalczania przemocy domowej i przemocy ze strony partnera;
27. potępia rosnący sprzeciw wobec konwencji stambulskiej w niektórych państwach członkowskich oraz próby zdyskredytowania konwencji, jak również jej pozytywnego wpływu na eliminację przemocy ze względu na płeć; zdecydowanie potępia wszelkie kampanie dezinformacyjne dotyczące konwencji stambulskiej mające na celu wzbudzenie w społe-

- czeństwie obaw co do jej rzekomo niszczycielskiego wpływu na rodzinę; podkreśla, że takie kampanie dezinformacyjne są często koordynowane, finansowane i organizowane między innymi przez grupy ultrakonserwatywne i ruchy skrajnie prawicowe, a także przez ruchy antygenderowe spoza UE; w związku z tym ponownie zdecydowanie potępia kampanie przeciwko konwencji, uznając je za równoznaczne z odrzuceniem uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym normy zerowej tolerancji dla przemocy wobec kobiet i innych form przemocy ze względu na płeć; podkreśla, że państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu zwiększać wysiłki na rzecz zwalczania fałszywych narracji dotyczących konwencji;
28. podkreśla, że nie ma przeszkód prawnych, aby Rada przystąpiła do ratyfikacji konwencji, ponieważ do jej przyjęcia wystarczy większość kwalifikowana; ponownie wzywa Radę do pilnego zakończenia procesu ratyfikacji konwencji stambulskiej przez UE na podstawie szerokiej akcesji bez jakichkolwiek ograniczeń oraz do poparcia ratyfikacji konwencji przez wszystkie państwa członkowskie; wzywa państwa członkowskie do potwierdzenia swojej politycznej woli walki z przemocą wobec kobiet i dziewcząt, a tym samym do podjęcia tej decyzji i niedopuszczenia do tego, by kilka państw członkowskich wpływało na program Rady dotyczący równości płci; przypomina ponadto o zobowiązaniu przewodniczącej Komisji do obrony ratyfikacji, o którym zapewniła w przemówieniu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25–26 marca 2021 r. oraz wyników posiedzenia UE–Turcja z 6 kwietnia 2021 r.;
29. z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej i podkreśla w tym kontekście, że należy zapewnić co najmniej normy przewidziane w konwencji stambulskiej; zaznacza, że będzie on pierwszym aktem prawnym UE mającym na celu konkretnie rozwiązanie problemu przemocy ze względu na płeć, co pomoże zharmonizować różne podejścia państw członkowskich do przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz ustanowić wspólne minimalne standardy prewencji, ochrony ofiar i osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, a także poprawić ich dostęp do wymiaru sprawiedliwości; podkreśla, że ten akt prawny nie zastępuje konwencji, a raczej ją uzupełnia, ponieważ obejmuje tylko jej część, a zatem konwencja pozostaje podstawowym narzędziem strategii UE przeciwko przemocy ze względu na płeć;
30. potępia fakt, że coraz więcej kobiet i dziewcząt pada ofiarami przemocy ze względu na płeć w internecie i sieciach społecznościowych; zauważa, że po wdrożeniu konwencji należy wprowadzić konkretne środki ustawodawcze dotyczące cyberprzemocy uwarunkowanej płcią, uznając tę szczególną formę przemocy ze względu na płeć i zapobiegając jej, a także kryminalizując akty przemocy ze względu na płeć popełniane w przestrzeni internetowej; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej włączono niektóre formy cyberprzemocy uwarunkowanej płcią jako przestępstwa, a mianowicie udostępnianie bez zgody treści intymnych lub zmanipulowanych, cyberstalking, cybernękanie oraz nawoływanie do przemocy lub nienawiści w internecie;
31. wzywa Komisję do opracowania całościowej strategii UE dotyczącej zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy ze względu na płeć, która będzie obejmować kompleksowy plan w zakresie zapobiegania wszelkim formom nierówności płci i zwalczania ich oraz zapewni połączenie wszystkich wysiłków UE na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet;
32. zauważa, że włączenie przemocy ze względu na płeć jako szczególnie poważnego przestępstwa o wymiarze transgranicznym („europ przestępstwa”) – będące jednym z priorytetów

- w wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji – byłoby bardziej odpowiednią i skuteczną podstawą prawną proponowanej przez Komisję dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; ponawia swój apel do Rady o uruchomienie klauzuli pomostowej przez przyjęcie jednomyślnej decyzji uznającej przemoc ze względu na płeć za jedną z dziedzin przestępczości wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE;
33. biorąc pod uwagę zakres i wagę przemocy ze względu na płeć oraz molestowania seksualnego w miejscu pracy, wzywa państwa członkowskie do ratyfikacji i wdrożenia Konwencji MOP w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w miejscu pracy (nr 190);
 34. uznaje kluczową rolę i olbrzymią pracę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacji praw kobiet i innych organizacji praw człowieka, w tym działających na rzecz ochrony praw kobiet należących do mniejszości i innych słabszych grup społecznych, w zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć, a także ich wysiłki na rzecz udzielania pomocy ofiarom przemocy ze względu na płeć; wzywa państwa członkowskie i Komisję do wspierania tych działań poprzez zapewnienie wystarczających wiarygodnych i trwałych zasobów ludzkich i długoterminowych środków finansowych, w tym za pośrednictwem programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” (CERV), aby wspierać podmioty społeczeństwa obywatelskiego udzielające wsparcia ofiarom przemocy ze względu na płeć, działające na rzecz wyeliminowania przemocy ze względu na płeć oraz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, a także specjalne usługi pomocy ofiarom, w szczególności w odniesieniu do dostępu do wymiaru sprawiedliwości i specjalistycznych schronisk, o których mowa w sprawozdaniu objaśniającym dotyczącym konwencji stambulskiej i w śródkresowym przeglądzie horyzontalnym GREVIO;
 35. wzywa państwa członkowskie do kontynuowania i wzmacniania ochrony dzieci będących ofiarami lub świadkami przemocy domowej i przemocy ze strony partnera; w szczególności potępia stosowanie, potwierdzanie i akceptację nienaukowych teorii i koncepcji w sprawach dotyczących pieczy nad dzieckiem, które skutkują minimalizowaniem przemocy domowej w postępowaniach cywilnych oraz odmawianiem matce opieki nad dzieckiem i przyznawaniem jej ojcu oskarżonemu o przemoc ze względu na płeć;
 36. wzywa Radę do przyspieszenia procedur w celu zapewnienia szybkiej ratyfikacji konwencji stambulskiej przez UE bez dalszej zwłoki; ponadto wzywa Radę do zapewnienia również szerokiego przystąpienia UE do konwencji przez wszystkie państwa członkowskie bez żadnych ograniczeń;
 37. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, państwom członkowskim oraz Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 30 marca 2023 r.
w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.
– Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej
(2022/2898(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi, art. 4 ust. 3 oraz art. 5, 6, 7, 11, 19 i 49,
- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności artykuły dotyczące poszanowania, ochrony i wspierania demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263, 265 i 267,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- uwzględniając komunikat Komisji z 13 lipca 2022 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2022)0500),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ (rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014²,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając instrumenty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz zalecenia i sprawozdania z powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka ONZ, a także orzecznictwo organów traktatowych ONZ i specjalne procedury Rady Praw Człowieka,
- uwzględniając zalecenia i sprawozdania Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawicielki OBWE ds. Wolności Mediów oraz innych organów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE),
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejską kartę społeczną, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, konwencje, zalecenia, rezolucje, opinie i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka, Euro-

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 156 z 5.5.2021, s. 1.

pejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, Komitetu Sterującego ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Włączenia Społecznego, Komisji Weneckiej oraz innych organów Rady Europy,

- uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z 23 maja 2007 r. oraz konkluzje Rady z 8 lipca 2020 r. w sprawie priorytetów UE w dziedzinie współpracy z Radą Europy w latach 2020–2022,
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady z 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, wydany zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE (COM(2017)0835),
- uwzględniając sprawozdania: Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z 19 lipca 2022 r. pt. „Europe’s civil society: still under pressure” [„Europejskie społeczeństwo obywatelskie – nadal pod presją”], z 8 czerwca 2022 r. pt. „Fundamental Rights Report 2022” [„Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2022 r.”], z 19 sierpnia 2022 r. pt. „Protecting civic space in the EU” [„Ochrona przestrzeni obywatelskiej w UE”] oraz z 3 listopada 2022 r. pt. „Antisemitism – Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011–2021” [„Antysemityzm – Ogólne informacje na temat incydentów antysemickich odnotowanych w Unii Europejskiej w latach 2011–2021”] i jej inne sprawozdania, dane i narzędzia, w szczególności system informacji Unii Europejskiej o prawach podstawowych (EFRIS),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z 19 kwietnia 2018 r. w sprawie konieczności ustanowienia instrumentu na rzecz wartości europejskich wspierającego organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które propagują wartości podstawowe w Unii Europejskiej na poziomie lokalnym i krajowym⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe⁹,

³ Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

⁴ Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

⁵ Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 117.

⁶ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

⁷ Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 45.

⁸ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

⁹ Dz.U. C 415 z 13.10.2021, s. 36.

- uwzględniając swoją rezolucję z 10 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej i stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie warunkowości¹⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹²,
- uwzględniając swoją rezolucję z 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego¹³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 15 grudnia 2021 r. w sprawie oceny środków mających na celu zapobieganie korupcji, nieprawidłowym wydatkom i niewłaściwemu wykorzystywaniu funduszy unijnych i krajowych w przypadku funduszy pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i obszarów wydatków kryzysowych¹⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie¹⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE¹⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.¹⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)¹⁸,
- uwzględniając rezolucję z 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia¹⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 15 września 2022 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2020–2021²⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z 20 października 2022 r. w sprawie praworządności na Malcie pięć lat po zabójstwie Daphne Caruany Galizii²¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z 20 października 2022 r. w sprawie wzrostu liczby zbrodni popełnianych z nienawiści do osób LGBTIQ+ w całej Europie, w świetle niedawnego morderstwa homofobicznego na Słowacji²²,

¹⁰ Dz.U. C 67 z 8.2.2022, s. 86.

¹¹ Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

¹² Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.

¹³ Dz.U. C 205 z 20.5.2022, s. 2.

¹⁴ Dz.U. C 251 z 30.6.2022, s. 48.

¹⁵ Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2.

¹⁶ Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 168.

¹⁷ Dz.U. C 479 z 16.12.2022, s. 18.

¹⁸ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 108.

¹⁹ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0324.

²⁰ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0325.

²¹ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0371.

²² Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0372.

- uwzględniając swoją rezolucję z 10 listopada 2022 r. w sprawie sprawiedliwości rasowej, niedyskryminacji i przeciwdziałania rasizmowi w UE²³,
 - uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności²⁴,
 - uwzględniając sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy,
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
 - uwzględniając projekt rezolucji Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wspólnych wartościach zapisanych w art. 2 TUE, którymi są poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; wartości te są wspólne dla państw członkowskich UE, a kraje kandydujące muszą ich przestrzegać, aby przystąpić do UE, ponieważ są one częścią kryteriów kopenhaskich, których nie można pomijać ani zmieniać ich interpretacji po przystąpieniu; mając na uwadze, że demokracja, praworządność i prawa podstawowe to wartości, które się wzajemnie umacniają, a ich podważanie może stanowić systemowe zagrożenie dla Unii oraz dla praw i wolności jej obywateli; mając na uwadze, że poszanowanie praworządności jest wiążące dla całej Unii i jej państw członkowskich na wszystkich szczeblach władzy, w tym dla władz lokalnych;
- B. mając na uwadze, że podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy wyraźnie wyrażono pragnienie, aby UE w sposób systemowy stała na straży praworządności we wszystkich państwach członkowskich, aby chroniła podstawowe prawa obywateli i aby zachowała wiarygodność przy promowaniu własnych wartości w UE i za granicą;
- C. mając na uwadze, że zasada lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Traktatów, a same państwa członkowskie zobowiązują do przyjmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
- D. mając na uwadze, że przyjęcie dodatkowych szczegółowych i prawnie wiążących zaleceń dla poszczególnych krajów pomogłoby państwom członkowskim w wykrywaniu i rozwiązywaniu problemów, w tym związanych z regresem praworządności, a także w zapobieganiu tym problemom i regresowi;
- E. mając na uwadze, że państwa członkowskie wprowadziły środki nadzwyczajne w odpowiedzi na pandemię COVID-19; mając na uwadze, że aby środki te były zgodne z prawem, muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności przy ograniczaniu praw podstawowych lub podstawowych wolności; mając na uwadze, że niektóre rządy wykorzystały nadzwyczajne środki jako pretekst do osłabienia demokratycznych mechanizmów kontroli i równowagi;
- F. mając na uwadze, że konieczne jest wzmocnienie i usprawnienie istniejących mechanizmów oraz opracowanie jednolitego kompleksowego unijnego mechanizmu skutecznej ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych, a także należy zapewnić przestrzeganie

²³ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0389.

²⁴ Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0422.

wartości określonych w art. 2 TUE w całej Unii oraz promować te wartości w krajach kandydujących, choć przy zastosowaniu różnych systemów monitorowania, tak aby państwa członkowskie nie mogły rozwijać prawa krajowego sprzecznego z zasadą ochrony przewidzianą w art. 2 TUE; mając na uwadze, że Komisja i Rada nadal odrzucają potrzebę zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych;

- G. mając na uwadze, że od maja 2022 r. Parlament w swoich rezolucjach zajmuje się również sytuacją w dziedzinie praworządności na Węgrzech, na Malcie i w Polsce; mając na uwadze, że parlamentarna grupa monitorująca ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zajmowała się również niektórymi kwestiami w Bułgarii, Grecji, na Słowacji, w Słowenii i w Hiszpanii;

Ogólna ocena sprawozdania

1. z zadowoleniem przyjmuje trzecie roczne sprawozdanie Komisji na temat praworządności, będące częścią opracowanego przez Komisję zestawu narzędzi w zakresie praworządności; wyraża przekonanie, że sprawozdanie stanowi krok w kierunku utworzenia spójnego mechanizmu służącego zachowaniu wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE oraz że obecnie kluczowym wyzwaniem jest skuteczne i spójne korzystanie z istniejącego zestawu narzędzi do ochrony i egzekwowania tych wartości;
2. dostrzega korzystne zmiany w porównaniu z poprzednimi sprawozdaniami rocznymi, takie jak dodanie zaleceń dla poszczególnych państw; wyraża również zadowolenie, że szczególną uwagę poświęcono mediom publicznym oraz środkom zapewniającym przejrzystość własności mediów, w tym klasyfikacji monitora pluralizmu mediów, ocenie wdrażania przez państwa członkowskie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, kwestii finansowania partii politycznych, skupianiu się na organach ds. równości, krajowych instytucjach praw człowieka i rzecznikach praw obywatelskich, monitorowaniu nominacji na wysokie stanowiska w systemie sądownictwa, a także zwrócono większą uwagę na zawody prawnicze, w tym zawód sędziego, notariusza i adwokata;
3. zachęca Komisję do większego udziału w debatach publicznych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz do zwiększenia nakładów przeznaczonych na szerzenie wiedzy na temat wartości Unii i stosowanych narzędzi, w tym sprawozdania rocznego, zwłaszcza w krajach, w których istnieją poważne obawy; popiera wysiłki Komisji na rzecz udoskonalenia metodyki sprawozdawczości i uważa, że rozszerzenie zakresu sprawozdania powinno iść w parze ze zwiększeniem zasobów; uważa, że Komisja powinna poświęcić więcej czasu na wizyty w poszczególnych krajach, w tym w terenie;
4. ubolewa nad niepokojącymi tendencjami dotyczącymi wolności prasy, pluralizmu mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy w kilku państwach członkowskich i wzywa Komisję do ścisłego monitorowania sytuacji mediów w przyszłych edycjach sprawozdania, w tym w kwestii własności mediów i finansowania mediów publicznych, a także do przedstawiania zaleceń i podejmowania działań następczych za pomocą odpowiednich środków politycznych i prawnych; potępia destrukcyjną ingerencję polityczną w decyzje redakcyjne, stanowiące nadużycie powództwa (SLAPP) i nielegalną inwigilację dziennikarzy, zwłaszcza za pomocą oprogramowania szpiegowskiego, oraz potwierdza, że dziennikarze będą nadal narażeni na ryzyko dopóty, dopóki instytucje nie będą w stanie ścigać korupcji ujawnianej przez dziennikarzy lub nie będą chciały tego robić;

5. podkreśla szczególną rolę, jaką krajowe rady sędziowskie odgrywają w ochronie niezależności sądów i sędziów przed ingerencją polityczną; ubolewa nad utrzymującym się upolitycznieniem tych organów w niektórych krajach, a także nad niszczyielskim wpływem tego zjawiska na niezależność i integralność ich systemów wymiaru sprawiedliwości;
6. uznaje ważną rolę Prokuratury Europejskiej (EPPO) w ochronie praworządności i walce z korupcją w Unii oraz zachęca Komisję, by w kolejnych sprawozdaniach ściśle monitorowała poziom współpracy państw członkowskich z EPPO; wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, by przystąpiły do EPPO;
7. ubolewa, że Komisja nie uwzględniła w pełni zaleceń przedstawionych przez Parlament w poprzednich rezolucjach²⁵, i wzywa Komisję do podjęcia działań w tym celu;
8. wyraża zaniepokojenie brakiem spójności między sprawozdaniem horyzontalnym a zaleceniami, w szczególności faktem, że obawy dotyczące poszczególnych państw wyrażone w sprawozdaniu horyzontalnym nie pokrywają się w pełni z zaleceniami dotyczącymi poszczególnych państw; zwraca się o ustalenie wyraźnego związku między wyrażonymi obawami a przedstawionymi zaleceniami;
9. podkreśla, że zamierzone skupienie się na prawach grup mniejszościowych w niektórych państwach członkowskich przyczyniło się do powstania i ugruntowania nastrojów w innych państwach, czego dowodem może być regres w dziedzinie praw kobiet, w tym pogorszenie sytuacji w zakresie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, a także osób LGBTIQ+, migrantów i innych grup mniejszościowych; apeluje o podsumowanie realizacji unijnego planu działania przeciwko rasizmowi w rozdziałach sprawozdania dotyczących poszczególnych państw oraz o przeanalizowanie, w jaki sposób odwrót od praworządności wpływa na różne grupy mniejszościowe;
10. potępia wytyczne wydane przez rząd włoski radzie miasta Mediolanu dotyczące wstrzymania rejestracji dzieci rodziców tej samej płci; uważa, że decyzja ta nieuchronnie doprowadzi do dyskryminacji nie tylko par osób tej samej płci, ale przede wszystkim ich dzieci; uznaje to działanie za bezpośrednie naruszenie praw dziecka wymienionych w Konwencji ONZ o prawach dziecka z 1989 r.; wyraża zaniepokojenie, że decyzja ta jest częścią szerszego ataku na społeczność LGBTIQ+ we Włoszech; wzywa rząd włoski do natychmiastowego uchylecia decyzji;
11. wzywa Komisję do wykorzystania odpowiednich elementów metodyki stosowanej w rocznych sprawozdaniach na temat praworządności w swojej ocenie wszystkich krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przystąpienia do UE;

Zalecenia dla poszczególnych państw

12. z zadowoleniem przyjmuje dodanie zaleceń dla poszczególnych państw w odpowiedzi na wielokrotnie ponawiane postulaty Parlamentu i społeczeństwa obywatelskiego; przypomina, że sprawozdania roczne stanowią podstawę merytorycznych dyskusji na temat sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich i w instytucjach UE; stwierdza, że wspomniane zalecenia dla poszczególnych państw pomagają w rozwiązywaniu konkretnych problemów w celu osiągnięcia rzeczywistej poprawy w państwach członkowskich; ubolewa jednak nad faktem, że zalecenia te nie są wiążące; zwraca się do Komisji o kontynuowanie prac nad rocznym cyklem sprawozdawczym dotyczącym praworządności przez ocenę

²⁵ Rezolucje z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r. oraz z 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.

- wdrażania zaleceń dla poszczególnych państw w ramach kolejnego sprawozdania rocznego, z uwzględnieniem konkretnych punktów odniesienia i jasnego harmonogramu realizacji i z wyraźnym wskazaniem postępów i regresu;
13. ubolewa, że wiele z tych zaleceń jest zbyt ogólnikowych i brakuje im precyzji wymaganej do zapewnienia ich skutecznego wdrożenia; przypomina o konieczności opracowania harmonogramu wdrażania zaleceń oraz wyszczególnienia możliwych konsekwencji w przypadku ich niewykonania;
 14. wzywa Komisję, aby bez wahania i niezwłocznie wszczęła odpowiednie procedury, szczególnie w przypadku, gdy rządy nie przejawiają woli zastosowania się do zaleceń dla poszczególnych państw;
 15. pochwała wysiłki Komisji zmierzające do zwiększenia zaangażowania zainteresowanych stron krajowych; uznaje społeczeństwo obywatelskie za podmiot o zasadniczym znaczeniu dla praworządności, który ma do odegrania ważną rolę w działaniach podejmowanych w następstwie sprawozdania rocznego i jego realizacji; apeluje do Komisji o konsekwentne i konstruktywne włączanie społeczeństwa obywatelskiego zarówno w przygotowanie sprawozdania, jak i w działania podejmowane w jego następstwie na szczeblu krajowym i we współpracy z FRA, w tym przez zapewnienie wystarczającego czasu na wniesienie wkładu w ten proces i szeroko zakrojone kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego podczas wizyt w poszczególnych krajach; wzywa Komisję do zagwarantowania bardziej integracyjnego, przejrzystego i przyjaznego dla użytkownika podejścia do tego cyklu, aby zapewnić konstruktywny udział i rozliczalność zainteresowanych stron w całym procesie; wzywa do bardziej systematycznego przedstawiania wkładu społeczeństwa obywatelskiego i organizacji zawodowych, w tym w sądownictwie, aby uzupełniać informacje przekazywane przez rządy państw członkowskich;
 16. uznaje kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego i zdrowej przestrzeni obywatelskiej w utrzymywaniu i ochronie praworządności oraz ponawia swój apel o poświęcenie osobnego rozdziału sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich; podkreśla powiązania między przestrzenią obywatelską a kwestiami praworządności; wzywa Komisję do dalszego inwestowania, z wykorzystaniem przeznaczonych na ten cel środków finansowych, w budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do monitorowania sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich i sprawozdawczości na jej temat, a także do zapewnienia odpowiedniej ochrony społeczeństwu obywatelskiemu zaangażowanemu w ten proces; wyraża zaniepokojenie, że stroniczy podział finansowania w niektórych państwach wpływa na organizacje społeczeństwa obywatelskiego propagujące prawa słabszych grup społecznych lub działające ogólnie na rzecz spraw, na które rządy nie przeznaczają wsparcia; zachęca do dogłębnej oceny tych kwestii we wszystkich państwach objętych zakresem sprawozdania i podkreśla, że należy opracować zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące tych kwestii; wzywa Komisję do rozważenia bezpośredniego zarządzania funduszami UE, również po to, by dopilnować, że beneficjenci końcowi, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego współpracujące ze słabszymi grupami, otrzymają przeznaczone dla nich finansowanie UE; wzywa Komisję do monitorowania wpływu programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” na społeczeństwo obywatelskie w państwach członkowskich; wzywa Radę i Komisję do zapewnienia odpowiedniego finansowania z przeznaczeniem na niezależne, ogólnoeuropejskie dziennikarstwo wysokiej jakości na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;

17. podkreśla konieczność opracowania zaleceń dla poszczególnych państw w sprawie krajowych rozwiązań dotyczących pandemii COVID-19 i ich wpływu na funkcjonowanie demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii; wzywa Komisję do dalszego monitorowania przebiegu tych procesów krajowych i składania sprawozdań na ich temat, w tym z uwzględnieniem najlepszych praktyk;
18. wyraża ubolewanie z powodu braku zaleceń dla poszczególnych państw w związku z bezprawnym stosowaniem przez państwa członkowskie oprogramowania szpiegującego służącego do inwigilacji, takiego jak Pegasus czy Predator, mimo istnienia konkretnych i coraz liczniejszych dowodów na jego wykorzystanie przeciwko dziennikarzom, politykom, funkcjonariuszom organów ścigania, dyplomatom, prawnikom, przedsiębiorcom, podmiotom społeczeństwa obywatelskiego i innym podmiotom; jest głęboko zaniepokojony zagrożeniami dla społeczeństwa obywatelskiego, demokracji, praworządności i poszanowania praw podstawowych, jakie stwarza niekontrolowane stosowanie oprogramowania szpiegującego przez krajowe organy władzy; ubolewa nad brakiem współpracy ze strony władz niektórych państw członkowskich z parlamentarną komisją śledczą, której zadaniem jest zbadanie wykorzystania oprogramowania szpiegującego Pegasus i równoważnych programów służących do inwigilacji;

Wezwania Parlamentu w sprawie rocznego sprawozdania na temat praworządności, do których się jeszcze nie ustosunkowano

19. ponawia apel do Komisji o rozszerzenie zakresu sprawozdań, tak aby objąć nim wszystkie wartości zapisane w art. 2 TUE; przypomina o istnieniu nierozzerwalnego związku między praworządnością, demokracją i prawami podstawowymi; nalega, aby Komisja i Rada niezwłocznie rozpoczęły rozmowy z Parlamentem na temat porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który powinien obejmować pełen zakres wartości określonych w art. 2 TUE; ubolewa, że naruszenia praw człowieka wobec migrantów, które zdarzają się na zewnętrznych granicach UE, nie są częścią oceny prowadzonej przez Komisję;
20. apeluje o uwzględnienie w sprawozdaniu rocznym brakujących istotnych elementów listy kontrolnej Komisji Weneckiej z 2016 r. dotyczącej praworządności, takich jak zapobieganie nadużywaniu władzy, równość wobec prawa i niedyskryminacja;
21. z zadowoleniem przyjmuje działanie Komisji polegające na uwzględnieniu w jej sprawozdaniu wykonywania przez państwa członkowskie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako wskaźnika jakości i przestrzegania praworządności; wzywa Komisję do uwzględnienia w tej analizie również kwestii właściwego wykonania tych orzeczeń na szczeblu krajowym;
22. uważa, że współpraca z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi ma szczególne znaczenie dla rozwoju demokracji, praworządności i praw podstawowych w UE; wzywa Komisję do przeanalizowania poszczególnych komunikatów organów traktatowych ONZ;
23. ponownie wzywa Komisję do włączenia odrębnego nowego, poświęconego instytucjom unijnym rozdziału, w którym oceniono by sytuację związaną z podziałem władzy, ramami antykorupcyjnymi i odpowiedzialnością oraz mechanizmami kontroli i równowagi;
24. wyraża głębokie ubolewanie z powodu niezdolności Rady do poczynienia znaczących postępów w toku trwających postępowań na podstawie art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Radę do zajęcia się każdym nowym zdarzeniem mającym wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; ponownie zwraca się do Rady, aby uwzględniła zalecenia w ramach

tej procedury, podkreślając, że dalsze zwlekanie z podjęciem takich działań będzie oznaczać naruszenie zasady praworządności przez samą Radę; domaga się poszanowania roli i kompetencji Parlamentu;

25. zdecydowanie potępią władze państw członkowskich, które odmawiają udziału w dorocznym dialogu Komisji na temat praworządności;
26. ubolewa, że w sprawozdaniu nie uwzględniono w jasny sposób zamierzonego procesu erozji praworządności w kilku państwach członkowskich; wzywa Komisję do wyraźnego zaznaczenia, że w przypadku systematycznego, celowego, poważnego i ciągłego naruszania wartości określonych w art. 2 TUE przez pewien czas państwa członkowskie mogą nie spełniać wszystkich kryteriów demokracji; przypomina, że Parlament wskazał już, iż – jak wynika z odnośnych wskaźników – Węgry przekształciły się w hybrydowy system autokracji wyborczej; ponawia zalecenia dla Komisji, aby stosowała rozróżnienie między naruszeniami systemowymi a indywidualnymi, tak by uniknąć trywializacji najpoważniejszych naruszeń praworządności, a także aby zaleceniom dla poszczególnych państw towarzyszyły terminy ich realizacji, cele i konkretne działania, które należy podjąć;
27. przypomina swoje stanowisko dotyczące zaangażowania panelu niezależnych ekspertów, którzy doradzaliby trzem instytucjom, w ścisłej współpracy z FRA; powtórnie wzywa Komisję, aby zwróciła się do Agencji Praw Podstawowych o doradztwo metodologiczne i przeprowadzenie badań porównawczych w celu doprecyzowania kluczowych obszarów sprawozdania rocznego, przy uwzględnieniu ścisłego związku między prawami podstawowymi a praworządnością; wobec niechęci Komisji i Rady zwraca się do Prezydium o zorganizowanie procedury udzielania zamówień publicznych, aby utworzyć taki zespół pod auspicjami Parlamentu, w myśl zobowiązania podjętego we wcześniejszych rezolucjach²⁶; zespół taki doradzałby Parlamentowi w kwestii przestrzegania wartości zapisanych w art. 2 TUE w poszczególnych państwach członkowskich, a także dałby przykład funkcjonowania takiego zespołu w praktyce;
28. przypomina, że coroczny cykl sprawozdawczy w zakresie praworządności powinien służyć jako wkład w uruchomienie innych instrumentów służących do reagowania na zagrożenia lub naruszenia praworządności na szczeblu krajowym, takich jak art. 7 TUE, rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności, ramy w sprawie praworządności, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w tym postępowania w trybie przyspieszonym, wnioski o zastosowanie procedur tymczasowych przed wydaniem wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz działania podejmowane w razie niewykonania wyroków TSUE, lub instrumenty dotyczące naruszeń przewidziane w prawodawstwie finansowym UE; ponownie apeluje do Komisji o stworzenie bezpośredniego powiązania między m.in. rocznymi sprawozdaniami na temat praworządności a mechanizmem warunkowości w zakresie praworządności;



29. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz rządów i parlamentom państw członkowskich.

²⁶ Rezolucje z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r. oraz z 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 1 czerwca 2023 r.
w sprawie naruszania zasad państwa prawnego
i praw podstawowych na Węgrzech
oraz zamrożonych funduszy UE (2023/2691(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności)¹,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (rozporządzenie w sprawie RRF)²,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów)³,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ i Rady Europy dotyczące praw człowieka,
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁴, oraz z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

³ Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

⁴ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

- stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁵,
- uwzględniając swoje rezolucje z dnia 16 stycznia 2020 r. i 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier⁶,
 - uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności⁷,
 - uwzględniając pismo przywódców pięciu grup politycznych w Parlamencie Europejskim z 23 kwietnia 2023 r. w sprawie projektu ustawy wymierzonej w nauczycieli oraz ustawy o sygnalistach,
 - uwzględniając rozdziały dotyczące Węgier w rocznych sprawozdaniach Komisji na temat praworządności, w szczególności z 2021 i 2022 r.,
 - uwzględniając uwagi z misji informacyjnej Komisji Kontroli Budżetowej na Węgrzech w dniach 15–17 maja 2023 r.,
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co jest również odzwierciedlone w Karcie i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 49 TUE UE składa się z państw, które dobrowolnie zobowiązały się do przestrzegania wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE;
- C. mając na uwadze, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że Węgry same opowiedziały się za wartościami zapisanymi w art. 2 TUE; mając na uwadze, że wszelkie wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie tylko dotyczy tego konkretnego państwa członkowskiego, ale wywiera wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na ich wzajemne zaufanie oraz na charakter samej Unii i prawa podstawowe obywateli;
- D. mając na uwadze, że zakres art. 7 TUE nie ogranicza się do zobowiązań wynikających z traktatów, jak określono w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; mając na uwadze, że Unia może ocenić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wspólnych wartości w obszarach podlegających kompetencjom państw członkowskich;
- E. mając na uwadze, że od kilku lat praworządność na Węgrzech pogarsza się w wyniku systematycznych działań rządu; mając na uwadze, że sytuacją tą nie zajęto się w wystarczającym stopniu, nadal istnieją liczne obawy i wciąż pojawia się wiele nowych kwestii; mając na uwadze, że negatywnie oddziałuje ona na wizerunek UE, a także jej skuteczność i wiarygodność w obronie praw podstawowych, praw człowieka i demokracji na całym świecie; mając na uwadze, że problem ten należy rozwiązać przez wspólne działania UE;

⁵ Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 463.

⁶ Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91; Dz.U. C 465 z 6.12.2022, s. 147.

⁷ Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 74.

- F. mając na uwadze, że stosowanie specjalnych systemów prawnych umożliwiło rządowi węgierskiemu stanienie prawa w drodze dekretów nadzwyczajnych przez ponad trzy lata pod pretekstem różnych wyjątkowych okoliczności; mając na uwadze, że jeszcze przed pandemią COVID-19 rząd węgierski korzystał ze specjalnych systemów prawnych; mając na uwadze, że w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie na Węgrzech ogłoszono stan zagrożenia, który niedawno przedłużono;
- G. mając na uwadze, że rząd węgierski nadal wydaje liczne dekryty nadzwyczajne, które mają niewiele wspólnego z powodami, dla których wprowadzono stan zagrożenia; mając w szczególności na uwadze, że 27 kwietnia 2023 r. rząd węgierski wydał dekret nadzwyczajny stanowiący, że samorządy lokalne nie są zobowiązane do zapewnienia osobistego udziału obywateli w gminnych wysłuchaniach publicznych;
- H. mając na uwadze, że 2 marca 2023 r. rząd węgierski zaproponował projekt ustawy o statusie prawnym osób zatrudnionych w szkolnictwie publicznym oraz o zmianie niektórych powiązanych ustaw, radykalnie ograniczający prawo nauczycieli do wolności wypowiedzi oraz ich prawa pracownicze i socjalne;
- I. mając na uwadze, że 3 maja 2023 r. węgierskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło pakiet reform sądownictwa – bez odpowiedniej kontroli parlamentarnej czy konsultacji publicznych; mając na uwadze, że pakiet ten nie wnosi nic do przeglądu niedawnych nominacji politycznych na stanowiska najwyższych szczebli krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości;
- J. mając na uwadze, że decyzje, w tym nominacje, dotyczące funkcjonowania nowego krajowego Urzędu ds. Etyki powinny być przejrzyste i niezależne, aby uniknąć jakichkolwiek wątpliwości co do jego legalności; mając na uwadze, że w pierwszym sprawozdaniu rocznym tego urzędu nie uwzględniono w pełni wszystkich uwag zainteresowanych stron dotyczących powagi korupcji systemowej w zarządzaniu funduszami UE na Węgrzech;
- K. mając na uwadze, że po latach wzywania Węgier do transpozycji dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii⁸ do prawa krajowego, 15 lutego 2023 r. Komisja skierowała sprawę przeciwko Węgrom do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z niedopełnieniem tego obowiązku; mając na uwadze, że 11 kwietnia 2023 r. węgierskie Zgromadzenie Narodowe ostatecznie przyjęło nowe przepisy mające na celu zastąpienie ustawy o ochronie sygnalistów z 2013 r. i transpozycję dyrektywy (UE) 2019/1937 do prawa krajowego; mając na uwadze, że zmiany zawierały przepisy umożliwiające obywatelom zgłaszanie działań sprzecznych z węgierskim stylem życia i ustawą zasadniczą, takich jak działania naruszające „konstytucyjnie uznaną rolę małżeństwa i rodziny”; mając na uwadze, że następnie prezydent Węgier odesłał już tę ustawę do węgierskiego Zgromadzenia Narodowego; mając na uwadze, że jeśli ustawa ta zostanie przyjęta zgodnie z planem, usankcjonowałaby jawną dyskryminację i będzie stanowić poważne zagrożenie dla praw osób LGBTIQ+ i wolności wypowiedzi wszystkich osób na Węgrzech; mając na uwadze, że 23 maja 2023 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę po wykluczeniu kontrowersyjnych przepisów;
- L. mając na uwadze, że niezależne media i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły gwałtowny wzrost nadmiernego użycia siły i arbitralnych zatrzymań przez węgierską policję podczas ostatnich protestów, w szczególności wobec nieletnich i demokratycznie wybranych polityków;

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

- M. mając na uwadze, że 15 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/2506 w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech⁹; mając na uwadze, że środki te obejmują zawieszenie 55% zobowiązań budżetowych w ramach trzech programów operacyjnych polityki spójności, a także zakaz zaciągania zobowiązań prawnych z jakimkolwiek trustem działającym w interesie publicznym ustanowionym na podstawie węgierskiej ustawy IX z 2021 r. lub jakimkolwiek podmiotem utrzymywanym przez taki trust interesu publicznego; mając na uwadze, że Węgry powinny poinformować Komisję do 16 marca 2023 r., a następnie co 3 miesiące, o wdrożeniu środków zaradczych – do których wdrożenia zobowiązały się w drugiej odpowiedzi skierowanej do Komisji – obejmujących dodatkowe zobowiązania zawarte w piśmie Węgier z 13 września 2022 r.;
- N. mając na uwadze, że w lutym 2023 r. rząd węgierski zainicjował ustąpienie kilku ministrów ze stanowisk w zarządach trustów działających w interesie publicznym, nadzorujących działalność kluczowych uniwersytetów; mając na uwadze, że w wyniku nieprzejrzystego procesu ministrów tych zastąpiły inne osoby z bliskimi powiązaniem politycznymi z obecną partią rządzącą; mając na uwadze, że nie zaproponowano jeszcze żadnych środków z myślą o przywróceniu wolności akademickiej na Węgrzech;
- O. mając na uwadze, że w latach 2017–2021 wykryto łącznie 1 993 nieprawidłowości, zarówno związane, jak i niezwiązane z nadużyciami finansowymi, w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz funduszy na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, co plasuje Węgry na szóstym miejscu pod względem liczby wykrytych takich przypadków wśród państw członkowskich UE; mając na uwadze, że w tym samym okresie Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych zamknął 26 dochodzeń w sprawie sprzeniewierzenia funduszy UE i wydał zalecenia dotyczące odzyskania środków finansowych; mając na uwadze, że jest to największa liczba zamkniętych dochodzeń spośród wszystkich państw członkowskich; mając na uwadze, że audyty przeprowadzone przez Komisję w latach 2014–2020 zaowocowały 13 wnioskami o podjęcie działań naprawczych i procedury wstrzymania oraz jedną decyzją o zawieszeniu, a także korektami finansowymi szacowanymi na 1,48 mld EUR;
- P. mając na uwadze, że odmowa władz węgierskich dotycząca uczestnictwa we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej uniemożliwia jej prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych i niewłaściwego zarządzania funduszami UE na Węgrzech, a tym samym stwarza dodatkowe zagrożenia dla należytego zarządzania finansami funduszy UE;
- Q. mając na uwadze, że 15 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier, określającą kilka kamieni milowych, które należy w pełni zrealizować przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność;
- R. mając na uwadze, że rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności jest jedynym aktem prawa wtórnego UE łączącym poszanowanie praworządności z dostępem do funduszy unijnych; mając na uwadze, że 22 grudnia 2022 r. Komisja zawarła umowę o partnerstwie z Węgrami, która zawiera szczegółowy plan działania mający na celu poprawę zdolności administracyjnych Węgier i sprostanie wyzwaniom takim jak przejrzystość i konkurencja w zamówieniach publicznych, zapobieganie korupcji, nadużyciom finansowym i kon-

⁹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech (Dz.U. L 325 z 20.12.2022, s. 94).

fliktom interesów, ich wykrywanie i korygowanie oraz budowanie zdolności beneficjentów i partnerów korzystających z finansowania w ramach polityki spójności; mając na uwadze, że Komisja zatwierdziła również kilka programów operacyjnych, odnosząc się jednocześnie do kilku horyzontalnych i tematycznych warunków podstawowych; mając na uwadze, że Komisja stwierdziła, iż Węgry nie spełniają obecnie horyzontalnego warunku podstawowego Karty w odniesieniu do niezależności sądownictwa, a przepisy kilku ustaw stwarzają poważne zagrożenia dla praw osób LGBTIQ+, wolności akademickiej i prawa do azylu; mając na uwadze, że Węgry w samoocenie stwierdziły, że nie spełniły kilku tematycznych warunków podstawowych, w szczególności krajowych ram strategicznych na rzecz równouprawnienia płci, krajowych strategicznych ram polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa oraz krajowych strategicznych ram polityki dotyczącej integracji Romów; mając na uwadze, że Komisja przyjęła ten fakt do wiadomości; mając na uwadze, że zarówno horyzontalnych, jak i tematycznych warunków podstawowych należy przestrzegać przez cały okres programowania, aby wydatki mogły zostać zwrócone z budżetu UE;

- S. mając na uwadze, że Węgry są jednym z największych beneficjentów netto funduszy UE; mając na uwadze, że według Komisji ryzyko dla należytego zarządzania finansami budżetu UE można uznać za znaczące w świetle powagi nieprawidłowości stwierdzonych w węgierskich zamówieniach publicznych, w szczególności w odniesieniu do zwiększonej liczby przetargów publicznych z udziałem pojedynczych oferentów;
- T. mając na uwadze, że Węgry zobowiązały się do wypełnienia odpowiednich zaleceń wydanych poszczególnym krajom w ramach europejskiego semestru, zapisanych w zaleceniu Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2022 r., zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r.¹⁰, w szczególności do poprawy wyników kształcenia oraz jakości i przejrzystości procesu decyzyjnego poprzez skuteczny dialog społeczny, zaangażowanie innych zainteresowanych stron i regularne oceny skutków;
- ponawia swoje ustalenia, obawy i zalecenia wyrażone w poprzednich rezolucjach w sprawie Węgier, a zwłaszcza w 12 obszarach określonych w rezolucjach z 12 września 2018 r. i 15 września 2022 r.; potępia celowe i systematyczne wysiłki rządu węgierskiego podejmowane dla podważenia podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE; przypomina, że rząd Węgier jest odpowiedzialny za przywrócenie zgodności z prawem UE i wartościami zapisanymi w art. 2 TUE;
 - jest głęboko zaniepokojony dalszym pogarszaniem się sytuacji w zakresie praworządności i praw podstawowych na Węgrzech od czasu przyjęcia rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r., zwłaszcza w odniesieniu do kilku aktów prawnych, które przyjęto w sposób nieprzejrzysty, bez wystarczającej możliwości debat parlamentarnych i poprawek oraz bez wnikliwych konsultacji publicznych; jest ponadto zaniepokojony powtarzającym się i stanowiącym nadużycie powoływaniem się na „stan zagrożenia”, nieprawidłowościami w ochronie sygnalistów osłabiającymi prawa osób LGBTIQ+ i wolność wypowiedzi, a także ograniczaniem statusu nauczycieli i naruszaniem ich praw socjalnych i pracowniczych, co zagraża wolności akademickiej;
 - potępia antyunijne kampanie informacyjne rządu węgierskiego, będące częścią jego strategii, której celem jest odwrócenie uwagi od nieprzestrzegania wartości zapisanych w art. 2 TUE

¹⁰ Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 136.

- i od systemowej korupcji; uważa, że takie kampanie jeszcze bardziej osłabiają zaufanie między UE a Węgrami i wymagają odpowiedniej reakcji ze strony Komisji;
4. w związku ze zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego i wyborami lokalnymi w 2024 r. ubolewa, że nadal nie wdrożono zaleceń zawartych w sprawozdaniu końcowym Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z misji obserwacji wyborów parlamentarnych na Węgrzech i referendum z 3 kwietnia 2022 r.; wzywa węgierski rząd do dostosowania przebiegu wyborów do zobowiązań podjętych w ramach OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i standardów dotyczących demokratycznych wyborów;
 5. podkreśla, że praworządność ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku w UE; podkreśla, że władze węgierskie muszą zagwarantować równe szanse w dostępie do funduszy UE dla osób fizycznych, przedsiębiorstw oraz władz lokalnych i regionalnych, a także zapewnić niezależny nadzór sądowy, jak również bezstronne i skuteczne mechanizmy składania skarg przez przedsiębiorstwa; jest niezwykle zaniepokojony, że filary praworządności na Węgrzech, w szczególności zakaz arbitralnego wykonywania władzy wykonawczej, znajdują się pod silną presją; podkreśla, że doprowadziło to do powstania atmosfery dyskryminacji i strachu, która jest sprzeczna z filarami jednolitego rynku i naraża niektóre firmy i ich uzasadnione interesy biznesowe na poważne ryzyko; zwraca uwagę, że wszystkie spółki na rynku węgierskim powinny mieć takie same prawa i obowiązki w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej niezależnie od tego, czy są własnością osób lub podmiotów węgierskich czy innych niż węgierskie, oraz muszą móc liczyć na uczciwe i przewidywalne działania rządu;
 6. jest zbulwersowany doniesieniami o metodach zastraszania, takich jak wizyty tajnej policji w biurach niektórych firm, oraz o innych formach nacisku stosowanych przez pewne osoby, o których wiadomo, że są powiązane z bliskim kręgiem lub kancelarią premiera, w celu przejęcia kontroli nad częściami węgierskiego przemysłu uważanymi za „strategiczne”; podkreśla, że w takich „strategicznych” częściach przemysłu rząd często obniża normy regulacyjne lub zwalnia z nich firmy, np. na mocy prawa konkurencji i przy użyciu specjalnych systemów prawnych;
 7. ponadto potępia zgłaszane systemowe praktyki dyskryminacyjne wobec firm na Węgrzech w niektórych sektorach, politycznie motywowane praktyki biznesowe, które dają nieuczciwą przewagę konkurentom, nieprzejrzyste i zmanipulowane procedury zamówień publicznych, oferty przejęcia przez rząd i podmioty powiązane z premierem, a także wykorzystywanie funduszy UE do bogacenia się politycznych sojuszników rządu wbrew unijnym zasadom konkurencji i przepisom dotyczącym zamówień publicznych; podkreśla, że firmy te działają głównie w takich sektorach jak telekomunikacja, handel detaliczny, budownictwo, transport, media, działalność wydawnicza, bankowość i ubezpieczenia; jest głęboko zaniepokojony rosnącą koncentracją przedsiębiorstw w rękach oligarchów powiązanych z obecnym rządem, którzy publicznie zasygnalizowali zamiar wykupienia tych sektorów, a także atakowaniem konkurentów tych przedsiębiorstw; podkreśla, że środki dyskryminacyjne obejmują arbitralne ustawodawstwo, specjalne wymogi dotyczące zezwoleń, przedłużenie dodatkowych i tymczasowych podatków lub opłat związanych z COVID-19, takich jak podatek obrotowy od sektora detalicznego, obowiązki rejestracyjne dotyczące importu i eksportu materiałów, nieuzasadnione pułapy cenowe w sektorze detalicznym żywności, rosnąca liczba inspekcji i audytów oraz inne środki zastraszania;
 8. przypomina, że w zakresie stosowania traktatów wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową jest zakazana zgodnie z Kartą oraz że swoboda przedsiębiorczości,

swoboda świadczenia usług i swobodny przepływ kapitału są podstawowymi swobodami jednolitego rynku; podkreśla, że zasady dotyczące równego traktowania zabraniają nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku firmy, jej siedzibę, lecz także wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które poprzez zastosowanie innych kryteriów różnicowania prowadzą w rzeczywistości do tego samego rezultatu; akcentuje, że właściwe wdrożenie zasad konkurencji i zamówień publicznych leży również w interesie węgierskich przedsiębiorstw;

9. wyraża ubolewanie z powodu wielokrotnego wykorzystywania dekretów rządowych do zmiany rocznego budżetu Węgier, w wyniku czego budżet na 2022 r. zmieniono 95 razy, przez co całkowicie pominięto zwykłą procedurę budżetową i rolę parlamentu oraz praktycznie uniemożliwiono demokratyczną kontrolę planowania, wdrażania i wydatkowania budżetu; uważa to za wyraźny dowód braku należytego zarządzania budżetem;
10. wyraża głębokie ubolewanie z powodu braku znaczących postępów Rady w trwających postępowaniach na podstawie art. 7 ust. 1 TUE; ponawia apel do Rady o zajęcie się każdym nowym zdarzeniem mającym wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; ponawia apel do Rady o zajęcie się zaleceniami w kontekście tej procedury i podkreśla, że jakiegokolwiek dalsze opóźnianie takich działań oznaczałoby naruszenie zasady praworządności przez samą Radę, co miałyby długotrwałe i potencjalnie szkodliwe konsekwencje; domaga się poszanowania roli i kompetencji Parlamentu;
11. podkreśla istotną rolę prezydencji Rady w przyspieszaniu prac Rady nad prawodawstwem UE, w zapewnianiu ciągłości agendy UE i reprezentowaniu Rady w stosunkach z pozostałymi instytucjami UE; zastanawia się, w jaki sposób Węgry będą w stanie wiarygodnie wypełnić to zadanie w 2024 r., skoro nie przestrzegają przepisów prawa UE, wartości zapisanych w art. 2 TUE ani zasady lojalnej współpracy; zwraca się do Rady o jak najszybsze znalezienie odpowiedniego rozwiązania; przypomina, że Parlament może przedsięwziąć odpowiednie środki, jeśli takie rozwiązanie nie zostanie znalezione;
12. ponawia apel do Komisji o pełne wykorzystanie dostępnych narzędzi, w szczególności przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniosków o zastosowanie środków tymczasowych wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości UE i działań podejmowanych w razie niewykonania orzeczeń Trybunału, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia;
13. wyraża głębokie ubolewanie, że w pewnych przypadkach powstało wrażenie, iż niektóre akty ustawodawcze zaproponowane przez węgierski rząd lub przyjęte przez węgierskie Zgromadzenie Narodowe uzgodniono z Komisją; wzywa Komisję do powstrzymania się od wszelkich działań lub oświadczeń, które mogłyby wskazywać na nieprzejrzyste negocjacje lub umowy przesądzające o oficjalnym stanowisku instytucji; podkreśla, że zadaniem Komisji jest niezależna i obiektywna ocena realizacji kamieni milowych i spełnienia warunków przez Węgry – bez uszczerbku dla demokracji, praworządności i praw podstawowych;
14. ubolewa, że Komisja nie udostępniła Parlamentowi informacji dotyczących oceny tego, czy władze węgierskie zrealizowały kamienie milowe i spełniły warunki, co utrudnia Parlamentowi odgrywanie roli władzy budżetowej i organu udzielającego absolutionum; wyraża niezadowolony z faktu, że Parlament często musi dowiadywać się z prasy lub innych źródeł o tym, co Komisja zamierza zaakceptować lub akceptuje ze strony władz węgierskich; oczekuje, że Komisja będzie szybko i regularnie informować Parlament i Radę o wszelkich istotnych

- zmianach, zwłaszcza po pojawieniu się nowych faktów, i przypomina Komisji w szczególności o jej zobowiązaniach prawnych określonych w art. 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF i art. 8 rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności; zwraca uwagę na znaczenie przejrzystości również dla obywateli europejskich, w tym obywateli Węgier, których kwestia ta bezpośrednio dotyczy; wzywa Komisję do poinformowania Parlamentu o swoich zamiarach przed podjęciem jakichkolwiek ostatecznych decyzji;
15. wzywa Komisję, aby w pełni odgrywała swoją rolę strażniczki traktatów poprzez dalsze doprecyzowywanie i objaśnianie procedur i kryteriów oceny odpowiednich warunków, kamieni milowych, wartości docelowych i zobowiązań na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia w sprawie RRF i rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności, w tym rolę służb, poszczególnych komisarzy i całego kolegium; oczekuje, że Komisja dopilnuje, by wszelkie oceny przepisów przygotowywanych na Węgrzech były publicznie dostępne, następowały wyłącznie na podstawie publicznie dostępnego projektu i nie poprzedzały konsultacji publicznych, a także oczekuje, że Komisja wstrzyma się z ostatecznymi wnioskami do czasu przyjęcia, opublikowania i przetłumaczenia końcowego tekstu; wzywa Komisję do poszanowania roli Parlamentu zapisanej w tych rozporządzeniach;
 16. z zadowoleniem odnotowuje środki podjęte na mocy rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności i oczekuje, że Komisja i Rada wniosą te środki dopiero po przedstawieniu konkretnych dowodów gwarantujących, że kompleksowo zaradzono przyczynom podjęcia środków, a mianowicie że środki zaradcze podjęte przez rząd węgierski okazały się również skuteczne w praktyce i że w szczególności nie stwierdzono regresu w stosunku do już podjętych środków; podkreśla, że jeśli środki te zostaną w przyszłości cofnięte, UE powinna natychmiast przystąpić do uruchomienia środków na mocy rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności; przypomina swoją opinię, że wyłącznie 17 środków wynegocjowanych przez Komisję i rząd Węgier nie wystarczy do tego, by wyeliminować istniejące ryzyko systemowe dla interesów finansowych UE; wzywa Komisję do właściwej oceny ostatnich zmian legislacyjnych i do podjęcia natychmiastowych działań na podstawie rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności w odniesieniu do innych pozostałych naruszeń zasady państwa prawnego, w szczególności tych dotyczących niezależności sądownictwa i innych kwestii poruszonych w piśmie wysłanym przez Komisję do Węgier 19 listopada 2021 r.;
 17. ponownie wzywa Komisję do dopilnowania, aby ostateczni odbiorcy lub beneficjenci funduszy UE nie zostali ich pozbawieni, jak określono w art. 5 ust. 4 i 5 rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności; wzywa Komisję do znalezienia sposobów na zapewnienie, by fundusze UE dotarły do obywateli, przedsiębiorstw, władz regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych i wszelkich innych zainteresowanych stron, jeśli rząd nie będzie współpracował przy naprawie uchybień dotyczących praworządności; przypomina, że w wyniku działań rządu władze lokalne i regionalne, kierowane przez partie będące w opozycji do obecnego rządu, są szczególnie mocno dotknięte pod względem finansowym;
 18. podkreśla, że wolność akademicką na węgierskich uniwersytetach należy w pełni przywrócić poprzez usunięcie wszelkich możliwości politycznie motywowanego ingerowania w niezależne operacje przez władze publiczne lub struktury zarządzania aktywami, takie jak fundusze powiernicze działające w interesie publicznym;

19. oczekuje, że Komisja dopilnuje, aby kamienie milowe (w tym te określane jako „super kamienie milowe”) i wartości docelowe związane z pierwszym wnioskiem o wypłatę środków złożonym przez Węgry w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności osiągnięto w zadowalający sposób, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie RRF; oczekuje, że Komisja będzie uważnie monitorować wszelkie cofnięcia środków powiązane z osiągnięciem każdego kamienia milowego lub wartości docelowej i podejmie natychmiastowe działania w przypadku znalezienia dowodów wskazujących na brak ich osiągnięcia; przypomina o znaczeniu współrzędzenia oraz o tym, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF Węgry powinny zapewnić odpowiednie zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron w opracowywanie i wdrażanie krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności; podkreśla, że wbrew wymogom rozporządzenia w sprawie RRF władz lokalnych i regionalnych nie angażowano odpowiednio w opracowywanie krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności; ponadto przypomina, że włączenie rozdziału REPowerEU do krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności będzie wymagało dodatkowych konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i pozostawienia im czasu wystarczającego na reakcję;
20. podkreśla, że odpowiednie środki kontroli i audytu mają kluczowe znaczenie dla ochrony interesów finansowych UE; jest zdania, że obecne ustalenia dotyczące audytu i kontroli wprowadzone przez władze węgierskie muszą przynieść konkretne rezultaty w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do rozwiązywania kwestii systemowych i zagwarantowania dostatecznej wiarygodności rozliczeń, zanim będzie można wypłacić fundusze UE; przywołuje przepisy RRF i wytyczne przyjęte przez Komisję i przypomina, że adekwatność systemów kontroli i audytu jest warunkiem wstępnym wypłaty jakichkolwiek środków z RRF, a brak zgodności powinien prowadzić do zawieszenia pełnej raty i wszystkich przyszłych rat; wzywa Komisję do ścisłego stosowania istniejącej metodyki; odnotowuje ustanowienie nowych struktur, takich jak Urząd ds. Etyki, oraz ich potencjalny wpływ na rozwiązywanie istniejących problemów w obszarach związanych z kontrolą, audytem, zamówieniami publicznymi, konfliktami interesów i innymi istotnymi dziedzinami, a także z niecierpliwością oczekuje konkretnych i trwałych rezultatów w praktyce; apeluje o wyposażenie tych nowo utworzonych struktur w odpowiednie zasoby i zapewnienie im wystarczającej niezależności (od wpływu rządu lub polityków), aby mogły wypełniać swoje zadania, przy czym ma na uwadze niedawną rezygnację kilku członków Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Korupcji;
21. przyjmuje do wiadomości zatwierdzenie umowy o partnerstwie między Komisją a Węgrami oraz programów operacyjnych; z zadowoleniem przyjmuje krytyczną ocenę spełnienia przez Węgry warunków podstawowych, w szczególności horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego Karty; oczekuje, że Komisja odpowiednio oceni, czy zarówno horyzontalne, jak i tematyczne warunki podstawowe zostały spełnione przed wykonaniem jakichkolwiek odpowiednich płatności, oraz że będzie nadal ściśle monitorować ich spełnianie przez cały okres finansowania; wzywa Komisję do ścisłego monitorowania, czy przestrzega się w pełni zasady partnerstwa i zasad horyzontalnych zapisanych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów;
22. podkreśla, że środki wymagane do uwolnienia finansowania UE, określone w odpowiednich decyzjach podjętych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia w sprawie RRF i rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności, należy traktować jako jeden całościowy pakiet oraz nie należy dokonywać żadnych płatności, nawet jeśli w jednym lub kilku obszarach poczyniono postępy, ale w innych nadal występują

- uchybień; kładzie ponadto nacisk na konieczność przeprowadzenia odpowiednich kontroli, aby zapobiec obchodzeniu uzgodnionych środków przez władze;
23. pozostaje zaangażowany w dopilnowanie, aby fundusze UE dotarły do Węgier po spełnieniu warunków; przypomina, że obowiązek spełnienia wymogów określonych w odpowiednich decyzjach podjętych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia w sprawie RRF i rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności spoczywa na rządzie węgierskim, a niezgodność i negatywne skutki, w tym brak lub zawieszenie zobowiązań, umorzenia lub korekty finansowe, są bezpośrednimi skutkami niewykonania przez rząd jego obowiązków;
 24. podkreśla znaczenie obrony przez UE jej wartości i zasad przy użyciu wszystkich dostępnych jej narzędzi; podkreśla istnienie ryzyka, że bez podjęcia odpowiednich działań finansowanie UE może zostać niewłaściwie wykorzystane do utrwalenia partykularnych interesów obecnej władzy politycznej i gospodarczej, zważywszy na kontekst wyborczy; uważa, że wdrożenie rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności w odniesieniu do Węgier określi skuteczność samego mechanizmu i ustanowi precedens pod względem sposobu, w jaki instytucje UE zapewniają ochronę interesów finansowych UE; podkreśla, że działania mające na celu zwalczanie naruszeń praworządności mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do UE;
 25. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, rządóm i parlamentóm państw członkowskich, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce (2023/2747(RSP))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,
- uwzględniając swoją rezolucję z 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności²,
- uwzględniając swoje rezolucje z 16 stycznia 2020 r. i 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier³,
- uwzględniając swoją rezolucję z 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce⁶,
- uwzględniając pismo przywódców pięciu grup politycznych w Parlamencie Europejskim z 6 czerwca 2023 r. w sprawie konieczności wysłania pełnej misji obserwacji wyborów na wybory parlamentarne w Polsce,
- uwzględniając poświęcone Polsce rozdziały sprawozdań Komisji na temat praworządności,
- uwzględniając rezolucję wstępną Komitetu Ministrów Rady Europy z 7 czerwca 2023 r. w sprawie wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce,
- uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,

¹ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

² Dz.U. C 385 z 22.9.2021, s. 317.

³ Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91; Dz.U. C 465 z 6.12.2022, s. 147.

⁴ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 108.

⁵ Dz.U. C 184 z 5.5.2022, s. 154.

⁶ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 151.

- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co znajduje wyraz w art. 2 TUE, jest odzwierciedlone w Karcie i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 49 TUE UE składa się z państw, które dobrowolnie zobowiązały się do przestrzegania wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE;
- C. mając na uwadze, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że Polska sama opowiedziała się za wartościami zapisanymi w art. 2 TUE; mając na uwadze, że wszelkie wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE nie tylko dotyczy tego konkretnego państwa członkowskiego, ale wywiera wpływ na pozostałe państwa członkowskie, na ich wzajemne zaufanie oraz na charakter samej Unii i prawa podstawowe obywateli;
- D. mając na uwadze, że od kilku lat praworządność w Polsce pogarsza się w wyniku systematycznych działań rządu; mając na uwadze, że sytuacją tą nie zajęto się w wystarczającym stopniu, nadal istnieją liczne obawy i wciąż pojawia się wiele nowych kwestii; mając na uwadze, że negatywnie oddziałuje ona na wizerunek UE, a także jej skuteczność i wiarygodność w obronie praw podstawowych, praw człowieka i demokracji na całym świecie; mając na uwadze, że problem ten należy rozwiązać przez wspólne działania UE;
- E. mając na uwadze, że 26 stycznia 2023 r. Sejm (niższa izba polskiego parlamentu) przyjął nowelizację krajowego kodeksu wyborczego, która weszła w życie 31 marca 2023 r. czyli na mniej niż sześć miesięcy przed oczekiwanym terminem przeprowadzenia wyborów parlamentarnych; mając na uwadze, że stanowi to naruszenie Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjętego przez Komisję Wenecką i orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego;
- F. mając na uwadze, że 14 kwietnia 2023 r. Sejm przyjął ustawę o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (ustawa o komisji śledczej); mając na uwadze, że 8 czerwca 2023 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, gdyż uznała, że nowa ustawa narusza zasadę demokracji, zasadę legalności, zasadę, w myśl której sankcje nie działają wstecz, ogólne zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, prawo do skutecznej ochrony sądowej i prawo, zgodnie z którym nikt nie powinien być sądzony dwukrotnie za to samo przestępstwo, oraz ochronę tajemnicy zawodowej, a także wymogi prawa UE dotyczącego ochrony danych; mając na uwadze, że 16 czerwca 2023 r. Sejm przyjął zmiany do ustawy o komisji śledczej, lecz nie zmienił jej znacząco;
- G. mając na uwadze, że 13 stycznia 2023 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw; mając na uwadze, że przed podpisaniem ustawy o nowelizacji prezydent RP postanowił przedłożyć ją „Trybunałowi Konstytucyjnemu”, aby trybunał wydał wyrok w sprawie jej zgodności z konstytucją RP; mając na uwadze, że 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w związku z naruszeniem prawa UE przez „Trybunał Konstytucyjny” i jego orzecznictwo; mając na uwadze, że 5 czerwca 2023 r.

TSUE ponownie potwierdził w sprawie C-204/21, że polskie przepisy krajowe dotyczące sądownictwa naruszają praworządność;

- H. mając na uwadze, że 17 czerwca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, określającą kilka kamieni milowych, które należy w pełni zrealizować przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność;
1. przypomina ustalenia, obawy i zalecenia zapisane w swoich poprzednich rezolucjach w sprawie Polski; potępia celowe i systematyczne wysiłki rządu polskiego podejmowane w celu podważenia podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE, a zwłaszcza praworządności; przypomina, że rząd Polski jest odpowiedzialny za przywrócenie zgodności z prawem UE i wartościami zapisanymi w art. 2 TUE;
 2. wyraża głębokie zaniepokojenie zmianami w polskim kodeksie wyborczym, które przyjęto na krótko przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi w 2023 r., w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.; wskazuje, że zmiany mogą mieć dyskryminujący wpływ w związku z ograniczeniem czasowym dotyczącym liczenia głosów oddanych przez wyborców za granicą, co grozi unieważnieniem takich głosów; przypomina, że Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego RP, która w ramach swojej właściwości rozpatruje spory wyborcze, nie można uznać za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu Karty i europejskiej konwencji praw człowieka; wzywa polskie władze, aby przeprowadziły wybory zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez członków Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz z innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów; wzywa do dostosowania przepisów krajowych do zaleceń ograniczonej misji obserwacji wyborów z ramienia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE z 2019 r. oraz do zaleceń Komisji Weneckiej w sprawie prawa wyborczego; wzywa OBWE ODIHR, aby zorganizowały pełną misję obserwacji wyborów na zbliżające się wybory parlamentarne w Polsce; wzywa Komisję, aby pilnie oceniła, czy niedawne zmiany w polskim kodeksie wyborczym są zgodne z prawem UE, by podzieliła się wynikami tej oceny z Parlamentem Europejskim oraz by podjęła odpowiednie działania w zakresie egzekwowania, gdyby stwierdziła, że zmiany są niezgodne z prawem;
 3. z zadowoleniem przyjmuje przyspieszone postępowanie Komisji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące ustawy o komisji śledczej; wzywa polskie władze, aby uchyliły tę ustawę lub przynajmniej zawiesiły jej obowiązywanie do czasu wydania przez Komisję Wenecką pilnej opinii na wniosek Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz by wprowadziły zmiany do ustawy zgodnie z tą opinią; wzywa Komisję, aby jak najszybciej wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli ustawa pozostanie w mocy, a zwłaszcza by zastosowała przyspieszone postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i zwróciła się do TSUE o zastosowanie środków tymczasowych;
 4. przypomina swoje stanowisko, zgodnie z którym obecny polski „Trybunał Konstytucyjny” jest nielegalny, nie ma mocy prawnej ani niezależności i nie jest uprawniony do dokonywania wykładni Konstytucji, a jego opinię na temat zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw należy uznać za nieważną; wzywa Komisję, aby jak najszybciej poczyniła postępy w prowadzonym postępowaniu oraz by zwróciła się także do TSUE o zastosowanie środków tymczasowych w toczącej się sprawie dotyczącej „Trybunału

Konstytucyjnego”; ponownie wzywa Komisję, aby pilnie wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do nielegalnej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) i wszystkich powołanych przez nią sędziów, a w szczególności sędziów powołanych do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpatruje spory wyborcze;

5. wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że jeżeli nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw zostanie uchwalona w zaproponowanej formie, nada Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nowe uprawnienia do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów bez rozróżnienia na sędziów powołanych zgodnie z prawem i sędziów powołanych przez nielegalną KRS; uważa, że zmiany te nie rozwiązują problemu systemu dyscyplinarnego sędziów w Polsce, który nie jest zgodny z prawem UE;
6. ponownie ubolewa z powodu braku znaczących postępów Rady w trwającym postępowaniu dotyczącym Polski na podstawie art. 7 ust. 1 TUE; zauważa, że uzasadniony wniosek Komisji z 20 grudnia 2017 r. ma ograniczony zakres, gdyż dotyczy tylko sytuacji w zakresie praworządności w Polsce w ścisłym znaczeniu niezawisłości sądownictwa; ponawia apel do Komisji, aby rozszerzyła zakres uzasadnionego wniosku dotyczącego Polski i uwzględniła wyraźne ryzyko poważnego naruszenia innych podstawowych wartości zapisanych w art. 2 TUE, a zwłaszcza demokracji i poszanowania praw człowieka; ponawia apel do Rady, aby zajęła się każdym nowym zdarzeniem mającym wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; ponawia apel do Rady o przedstawienie zaleceń w ramach tej procedury;
7. ponownie wzywa Komisję, aby w pełni wykorzystwała wszystkie dostępne narzędzia z myślą o zaradzeniu istniejącym i potencjalnym naruszeniom wartości zapisanych w art. 2 TUE;
8. wzywa Komisję, aby powstrzymała się od wszelkich działań lub oświadczeń, które mogłyby wskazywać na nieprzejrzyste negocjacje lub umowy przesądzające o oficjalnym stanowisku instytucji; podkreśla, że zadaniem Komisji jest niezależna i obiektywna ocena realizacji kamieni milowych i spełnienia warunków przez Polskę – bez uszczerbku dla demokracji, praworządności i praw podstawowych; ubolewa, że Komisja nie udostępniła Parlamentowi informacji dotyczących oceny tego, czy władze polskie zrealizowały kamienie milowe i spełniły warunki, co utrudnia Parlamentowi odgrywanie roli władzy budżetowej i organu udzielającego absolutorium; wzywa Komisję do przestrzegania roli Parlamentu;
9. ponawia apel do władz polskich, aby osiągnęły kamienie milowe i wartości docelowe związane z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz by wdrożyły wszystkie dotyczące Polski wyroki TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dzięki czemu środki unijne dotrą do mieszkańców w Polsce;
10. wzywa Komisję, aby przedstawiła wniosek w sprawie utworzenia unijnego laboratorium technologicznego, którego zadaniem będzie monitorowanie ewentualnego wykorzystania oprogramowania szpiegującego w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne lub w ich trakcie;
11. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 21 listopada 2023 r.
w sprawie wdrażania zasady pierwszeństwa prawa UE
(2022/2143(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 1, 2, 4 i 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE),
- uwzględniając art. 258, 267 i 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając podpisaną 13 grudnia 2007 r. deklarację nr 17 odnoszącą się do pierwszeństwa załączoną do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony¹,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE),
- uwzględniając swoją rezolucję z 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE²,
- uwzględniając swoją rezolucję z 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.³,
- uwzględniając badanie z lipca 2022 r. pt. „The primacy of European Union law” [Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej], zlecone przez Komisję Prawną i opublikowane przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej⁴,
- uwzględniając badanie z 27 kwietnia 2021 r. pt. „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law” [Kres pierwszeństwa? Skutki prawne wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. dla nadrzędności prawa UE] zlecone przez Komisję Spraw Konstytucyjnych i opublikowane przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej⁵,
- uwzględniając art. 54 Regulaminu oraz art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z 12 grudnia 2002 r. dotyczącej procedury udzielania zgody na sporządzanie sprawozdań z własnej inicjatywy oraz załącznik 3 do tej decyzji,

¹ Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 344.

² Dz.U. C 184 z 5.5.2022, s. 154.

³ Dz.U. C 479 z 16.12.2022, s. 18.

⁴ Badanie pt. „The primacy of European Union law” [Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej], Parlament Europejski, Dyрекcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny C ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, lipiec 2022 r.

⁵ Badanie pt. „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law” [Kres pierwszeństwa? Skutki prawne wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. dla nadrzędności prawa UE] , Parlament Europejski, Dyрекcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny C ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 27 kwietnia 2021 r.

- uwzględniając wspólne obrady Komisji Prawnej i Komisji Spraw Konstytucyjnych zgodnie z art. 58 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej i Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0341/2023),
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE UE opiera się na wartościach wspólnych dla państw członkowskich, takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; mając na uwadze, że poszanowanie tych wartości jest warunkiem wstępnym przystąpienia do Unii i obowiązkiem państw członkowskich; mając na uwadze, że poszanowanie prawa UE wiąże się z przestrzeganiem prawa pierwotnego i wtórnego UE, a tym samym z przestrzeganiem podstawowej zasady pierwszeństwa prawa UE; mając na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe, aby zapewnić wykonanie zobowiązań, które wynikają z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
- B. mając na uwadze, że jako wspólnota oparta na zasadzie praworządności UE jest uzależniona od skutecznego i jednolitego stosowania swojego prawa przez TSUE i sądy państw członkowskich; mając na uwadze, że taką skuteczność i jednolitość można zapewnić tylko wtedy, gdy prawo UE ma pierwszeństwo nad sprzecznym z nim prawem krajowym w obszarach, w których prawo UE ma zastosowanie; mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa stanowi zatem jeden z filarów porządku prawnego UE, który ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Unii;
- C. mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa prawa UE jest nie tylko doktryną prawną, ale także odzwierciedleniem integracji politycznej i gospodarczej UE; mając na uwadze, że w tym samym duchu zasada pierwszeństwa jest centralnym elementem tworzenia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, jak przewidziano w Traktatach; mając na uwadze, że pierwszeństwo prawa UE jest też nierozdzielnie związane z zasadą równości wobec prawa, ponieważ gwarantuje wszystkim obywatelom UE równą ochronę praw wynikających z prawa UE;
- D. mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa nie jest wyraźnie zapisana w Traktatach, lecz wyklarowała się na przestrzeni dziesięcioleci w orzecznictwie TSUE; mając na uwadze, że w deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa załączonej do Traktatu z Lizbony przypomniano, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo;
- E. mając na uwadze, że w przełomowym wyroku w sprawie C-6/64 (Costa przeciwko E.N.E.L.) z 15 lipca 1964 r.⁶ TSUE wielokrotnie potwierdzał, że prawo UE ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich niezależnie od rangi ustawodawstwa krajowego lub czasu jego przyjęcia; mając na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE zasada pierwszeństwa prawa UE ma zatem zastosowanie do wszelkich przepisów prawa krajowego, w tym przepisów o charakterze konstytucyjnym; mając na uwadze, że na mocy tego samego orzecznictwa zasada ta ma również zastosowanie do umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie, jeżeli umowy te wchodzą w zakres kompetencji UE;
- F. mając na uwadze, że porządek prawny UE jest zakorzeniony w traktatach prawa międzynarodowego publicznego, które zatwierdza się za pomocą krajowych aktów ratyfikacji; mając na uwadze, że na terytorium państw członkowskich mają zastosowanie zarówno porządek prawny UE, jak i porządek prawny danego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że w przy-

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 r., Costa przeciwko E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

- padku sprzeczności między przepisami prawa UE a przepisami prawa krajowego niezbędna jest norma kolizyjna; mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa jest taką normą kolizyjną;
- G. mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa nie oznacza hierarchii między porządkami prawnymi UE i państw członkowskich, lecz wymaga, by w przypadku sprzeczności między przepisami prawa Unii a przepisami prawa krajowego organy i sądy krajowe odstąpiły od stosowania lub egzekwowania tych przepisów krajowych oraz by interpretowały przepisy krajowe zgodnie z prawem UE; mając ponadto na uwadze, że wynika to z zasady, zgodnie z którą należy odstąpić od stosowania sprzecznych przepisów krajowych, uchylić je lub zmienić, tak aby zapewnić pełną zgodność prawa krajowego z prawem UE;
- H. mając na uwadze, że ciągły dialog między TSUE a krajowymi trybunałami konstytucyjnymi i sądami najwyższymi w sprawie interpretacji tej zasady wynika z różnego rozumienia zakresu kompetencji UE i krajowych porządków prawnych, na przykład w odniesieniu do podziału kompetencji między nimi oraz tego, kto ma ostateczne uprawnienie do określenia, czy sprawa wchodzi w zakres uprawnień przyznanych UE przez państwa członkowskie;
- I. mając na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego; mając na uwadze, że relacja między porządkiem prawnym UE a krajowymi porządkami prawnymi opiera się na zasadzie przyznania kompetencji zapisanej w art. 4 ust. 1 TUE; mając na uwadze, że zasada pierwszeństwa prawa UE ma zastosowanie wyłącznie w zakresie prawa UE;
- J. mając na uwadze, że orzecznictwo ustanawiające zasadę pierwszeństwa prawa UE spotkało się z szeroką akceptacją państw członkowskich; mając na uwadze, że niektóre krajowe trybunały konstytucyjne i sądy najwyższe stwierdziły jednak, że zasada pierwszeństwa podlega pewnym ograniczeniom, które dotyczą głównie poszanowania kompetencji UE, krajowej tożsamości konstytucyjnej i poziomu ochrony praw podstawowych; mając na uwadze, że takie interpretacje krajowych trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych można uznać za zastrzeżenia co do zasady pierwszeństwa; mając na uwadze, że jeden krajowy trybunał konstytucyjny wyraźnie zakwestionował zasadę pierwszeństwa prawa UE przed krajowym prawem konstytucyjnym; mając na uwadze, że kilka innych trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych w sposób dorozumiany zakwestionowało tę zasadę;
- K. mając na uwadze, że zarówno TSUE, jak i krajowe trybunały konstytucyjne lub sądy najwyższe mają prawo do odegrania roli, jeśli chodzi o określanie zakresu odpowiednich porządków prawnych; mając na uwadze, że sądy krajowe i TSUE mogą, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, nawiązać konstruktywny dialog w sprawie sprzeczności między krajowym porządkiem prawnym a porządkiem prawnym UE;
- L. mając na uwadze, że zgodnie z art. 267 akapit pierwszy TFUE TSUE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wszystkich pytań dotyczących wykładni Traktatów oraz ważności i wykładni aktów instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych UE; mając na uwadze, że TSUE ma zatem wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa UE;
- M. mając na uwadze, że zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE sądy krajowe ostatniej instancji mają obowiązek uruchomić procedurę odesłania prejudycjalnego, jeżeli takie pytanie zostanie podniesione; mając na uwadze, że sądy krajowe ostatniej instancji mogą zwrócić się do TSUE z dodatkowymi pytaniami prejudycjalnymi, jeżeli sąd krajowy nie jest w stanie rozstrzygnąć

danej sprawy na podstawie poprzedniej odpowiedzi; mając na uwadze, że zgodnie z artykułem 344 TFUE państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygnięcia innej niż te przewidziane w Traktatach;

- N. mając na uwadze, że zgodnie z art. 258 TFUE Komisja, jako strażniczka Traktatów, ma prawo wszcząć przed TSUE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z Traktatów, a w świetle orzecznictwa TFUE i deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa dołączonej do Traktatu z Lizbony procedurę tę stosuje się również w razie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z zasady pierwszeństwa; mając na uwadze, że zgodnie z art. 40 Statutu TSUE oraz art. 149 ust. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego Parlament może wystąpić z poparciem dla Komisji Europejskiej w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE;
- O. mając na uwadze, że zgodnie z art. 7 TUE jeżeli Rada Europejska ustali, że państwo członkowskie poważnie naruszyło wartości, o których mowa w art. 2 TUE, Rada może podjąć decyzję o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego państwa członkowskiego;

Główne wnioski

1. przypomina, że w momencie przystąpienia do UE państwa członkowskie przyjęły cały dorobek prawny UE, w tym orzecznictwo TSUE, oraz wszystkie wartości i zasady, o których mowa w art. 2 TUE, które w związku z tym dzielą i których zobowiązały się zawsze przestrzegać; przypomina, że obejmują one m.in. zasadę pierwszeństwa prawa UE, która ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójnego stosowania prawa UE w całej Unii i zagwarantowania równości obywateli UE względem prawa;
2. uznaje, że ochrona podstawowych wartości i zasad, takich jak skuteczna ochrona praw człowieka, demokracji i praworządności, jest wspólnym zadaniem porządku prawnego UE i krajowych porządków prawnych państw członkowskich oraz sądów, których zadaniem jest interpretacja tych porządków prawnych;
3. podkreśla, że niezbędne jest zapewnienie skutecznego wdrażania wspólnej polityki i celów UE we wszystkich państwach członkowskich, przez zagwarantowanie równych warunków działania i propagowanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi;
4. przypomina, że chociaż zasada pierwszeństwa prawa UE nie jest wyraźnie zapisana w Traktatach, obowiązuje ona wszystkie organy państw członkowskich, a jej skutki są zawsze wiążące; podkreśla skutki deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa załączonej do Traktatu z Lizbony;
5. przypomina, że zasady pierwszeństwa prawa UE lub pierwszeństwa prawa międzynarodowego przed prawem krajowym są obecne w porządku konstytucyjnym części państw członkowskich;
6. przypomina, że w art. 4 ust. 2 TUE uznano tożsamość narodową państw członkowskich, w tym ich struktury konstytucyjne; powtarza, że w praktyce podejście TSUE do art. 4 ust. 2 TUE opiera się na analizie wspólnych wartości europejskich, o których mowa w art. 2 TUE; wskazuje zatem, że krajowe trybunały konstytucyjne lub sądy najwyższe nie powinny nigdy odwoływać się do art. 4 ust. 2 TUE, aby odstępować od wspólnych wartości europejskich; podkreśla, że sądy krajowe i TSUE muszą prowadzić aktywny dialog, aby stosować art. 4

ust. 2 i art. 5 TUE; przypomina, że to TSUE, jako jedyny organ właściwy do dokonywania ostatecznej wykładni prawa UE, określa zakres zasady pierwszeństwa wynikający z zastosowania Traktatów UE;

7. podkreśla, że zdecydowana większość sądów państw członkowskich stosuje zasadę pierwszeństwa prawa UE; zauważa, że od czasu wyroku w sprawie Costa przeciwko E.N.E.L. z 15 lipca 1964 r. sądy krajowe odmówiły zastosowania się do orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym tylko w bardzo niewielkiej liczbie przypadków, biorąc pod uwagę dużą całkowitą liczbę odesłań prejudycjalnych;
8. zwraca jednak uwagę na negatywne skutki orzeczeń krajowych trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych, które podważają zasadę pierwszeństwa prawa UE lub jej nie stosują; podkreśla, że gdyby każdy krajowy trybunał konstytucyjny lub sąd najwyższy mógł decydować o granicach pierwszeństwa prawa UE, zagroziłoby to skuteczności i jednolitości prawa UE, a w rezultacie gwarancji równego traktowania obywateli i przedsiębiorstw w całej Unii; podkreśla, że kwestionowanie wyroków TSUE na podstawie krajowych zastrzeżeń konstytucyjnych dotyczących poszanowania kompetencji UE lub krajowej tożsamości konstytucyjnej bez kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni tych wyroków może podważać autorytet TSUE; uważa, że orzecznictwo każdego krajowego trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego kwestionującego zasadę pierwszeństwa prawa UE może zachęcać sądy konstytucyjne lub sądy najwyższe innych państw członkowskich do kwestionowania pierwszeństwa prawa UE;
9. przypomina o różnorodności tradycji prawnych właściwych dla każdego państwa członkowskiego; uważa, że takie różnice są jednym z czynników, które przyczyniają się do kwestionowania orzeczeń TSUE przez krajowe trybunały konstytucyjne lub sądy najwyższe; podkreśla, że TSUE określa zasady ogólne w oparciu o wspólne tradycje konstytucyjne porządków prawnych państw członkowskich;
10. podkreśla, że konstruktywny dialog między krajowymi trybunałami konstytucyjnymi lub sądami najwyższymi a TSUE wpływa korzystnie na rozwój prawa UE, ponieważ może pomagać w eliminowaniu rozbieżności opinii między europejskim a krajowym porządkiem prawnym w zakresie podziału kompetencji; podkreśla, że taki dialog powinien być konstruktywny i nie usprawiedliwia braku poszanowania dla decyzji TSUE;
11. uważa, że procedura odesłania prejudycjalnego odgrywa zasadniczą rolę, jeśli chodzi o wspieranie swobodnego i konstruktywnego dialogu sądowego, i jest jednym z najważniejszych narzędzi rozwiązywania konfliktów między krajowymi sądami ostatniej instancji a TSUE; zachęca krajowe trybunały konstytucyjne i sądy najwyższe, aby w stosownych przypadkach korzystały z procedury odesłania prejudycjalnego; zwraca na to uwagę, ponieważ procedura odesłania prejudycjalnego gwarantuje jednolitość wykładni prawa UE, co jest warunkiem spójności i autonomii porządku prawnego UE; przypomina, że w kilku sprawach TSUE wykazał już gotowość do zmiany stanowiska w drugim orzeczeniu w trybie prejudycjalnym, o którego wydanie zwrócił się ten sam krajowy trybunał konstytucyjny, który zadał pierwsze pytanie prejudycjalne – co udowadnia, że procedura ta umożliwia konstruktywny dialog; uważa, że konflikty między niektórymi krajowymi trybunałami konstytucyjnymi lub sądami najwyższymi a TSUE mogą świadczyć o tym, że w toku postępowania nie prowadzi się dialogu;
12. z zadowoleniem przyjmuje wszczęcie procedury ustawodawczej, która ma zmienić Protokół nr 3 w sprawie Statutu TSUE; uważa, że bardziej zrównoważony podział pracy między Trybunałem Sprawiedliwości a Sądem powinien umożliwić intensywniejszy dialog sądowy między

sądami i trybunałami UE i państw członkowskich, a tym samym pozwolić im na usunięcie utrzymujących się rozbieżności opinii dotyczących zasady pierwszeństwa prawa UE;

13. z zadowoleniem przyjmuje wszystkie istniejące nieformalne mechanizmy, które pozwalają zintensyfikować dialog sądowy między krajowymi sądami konstytucyjnymi i sądami najwyższymi a TSUE, takie jak Forum sędziów z udziałem prezesa TSUE oraz prezesów sądów konstytucyjnych i sądów najwyższych, a także platformę Sieci Sądowej UE, która powstała z ich inicjatywy w 2017 r.;
14. podkreśla, że przejrzystość procesu decyzyjnego jako zasada demokracji ma również zastosowanie do sądownictwa oraz że sprzyja ona zaufaniu publicznemu do procesu sądowego; uważa, że publiczny dostęp do dokumentów, akt i rejestrów sądowych pomaga zwiększać przejrzystość i rozliczalność wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich i UE;

Zalecenia

15. podkreśla, że organy wykonawcze i ustawodawcze państw członkowskich również ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, by ich państwa członkowskie przestrzegały prawa UE; zwraca uwagę w związku z tym, że organy wykonawcze i ustawodawcze powinny podjąć działania w celu zmiany lub wycofania aktów prawnych, które uznano za naruszające prawo UE;
16. zauważa, że prawidłowe wdrażanie prawa UE i orzecznictwa TSUE jest konieczne, aby zapewnić przestrzeganie zasady pierwszeństwa prawa UE; w związku z tym wzywa Komisję, aby jako strażniczkę traktatów zainicjowała – w oparciu o roczne sprawozdanie z kontroli stosowania prawa UE – sporządzanie analizy stanu wdrażania orzecznictwa TSUE, w tym tabeli wyników w zakresie przestrzegania wyroków TSUE w państwach członkowskich; wzywa Komisję, aby wszczęła odpowiednie postępowania przeciwko państwom członkowskim, które nie wdrażają prawa UE, w tym postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
17. przypomina, że Komisja jako strażniczki Traktatów ma obowiązek ściśle monitorować orzeczenia sądów krajowych dotyczące zasady pierwszeństwa prawa UE i przekazywać Parlamentowi informacje o wszelkich działaniach podjętych w ich rezultacie; wzywa Komisję, aby – z uwagi na swoją odpowiedzialność wobec Parlamentu wynikającą z Traktatów – przedstawiała pełne informacje o wszelkich możliwych konfliktach;
18. zachęca Komisję, aby wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE w odpowiedzi na wyroki krajowych trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych, które kwestionują zasadę pierwszeństwa prawa UE, a tym samym prowadzą do naruszenia prawa UE; proponuje ponadto, by zwiększyć skuteczność postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;
19. zdecydowanie zaleca, by TSUE i krajowe sądy konstytucyjne lub sądy najwyższe angażowały się w regularny nieformalny dialog, a jednocześnie korzystały z sądowego środka odesłania prejudycjalnego; zachęca zatem do ustanowienia forum, na którym mogłyby spotykać się wspomniane sądy i trybunały, aby w duchu współpracy wspierać harmonizację wykładni prawa UE we wszystkich systemach sądowych; zachęca poszczególne państwa członkowskie i Komisję, aby wspierały te starania; zachęca instytucje akademickie i organy prawne w UE do włączania do programów nauczania kompleksowych modułów dotyczących zasady pierwszeństwa, dzięki czemu przyszli prawnicy i decydenci będą lepiej rozumieć i doceniać tę fundamentalną zasadę;

20. podkreśla, że kluczem do owocnego dialogu i właściwego wdrażania zasady pierwszeństwa prawa UE jest odpowiednie budowanie zdolności; apeluje zatem o korzystanie z unijnego programu oferującego szczegółowe szkolenia dla przedstawicieli systemów sądownictwa państw członkowskich, w tym sędziów, sędziów pokoju, prawników, prokuratorów, osób pracujących w sektorze publicznym, a także dla decydentów politycznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, aby wspierać lepsze zrozumienie zasady pierwszeństwa prawa UE, unijnego porządku prawnego jako takiego, a także konsekwencji niewłaściwego wdrażania prawa Unii i orzecznictwa TSUE;
21. zauważa, że w niektórych przypadkach, w których krajowe sądy konstytucyjne nie zgadzają się z decyzjami TSUE, ma to związek z ochroną praw podstawowych, a konkretnie sądy krajowe uznają, że prawa podstawowe wynikające z prawa UE zapewniają mniejszą ochronę niż prawa podstawowe wynikające z konstytucji krajowej; uważa, że przystąpienie Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mogłoby zmniejszyć ilość konfliktów, ponieważ wprowadziłoby nowe środki zabezpieczające prawa podstawowe przysługujące obywatelom i rezydentom UE oraz zapewniłoby dodatkowy mechanizm egzekwowania praw człowieka, a mianowicie możliwość złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z naruszeniem praw człowieka wynikającym z działania instytucji UE lub państwa członkowskiego wdrażającego prawo UE, co wchodzi w zakres kompetencji tego trybunału; wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby zagwarantowały szybkie zakończenie tego procesu przystąpienia;
22. zauważa, że państwa członkowskie, wobec których toczy się procedura określona w art. 7 z powodu systemowego podważania przez nie zasady praworządności, ze względów politycznych strategicznie zakwestionowały zasadę pierwszeństwa prawa UE; uważa, że takie przypadki systemowego podważania zasady praworządności stanowią zagrożenie dla porządku prawnego w danym państwie członkowskim i dla lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, a także świadczą o niewywiązaniu się przez to państwo członkowskie z zobowiązań traktatowych; ponownie wzywa Komisję do korzystania w pełni ze swoich uprawnień, aby zaradzić istniejącym i potencjalnym naruszeniom wartości zapisanych w art. 2 TUE; podkreśla, że jest zdeterminowany, aby wszczynać procedurę określonej art. 7 TUE w przypadku wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE, i ponownie wzywa Radę do podjęcia konkretnych i wiarygodnych wysiłków, aby przyspieszyć wszystkie toczące się postępowania na mocy art. 7;
23. zauważa, że w trakcie procesu przystąpienia do UE jest obecnie kilka państw kandydujących; w tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje fakt, że proces akcesyjny przewiduje budowanie zdolności w zakresie porządku prawnego UE i stosowania prawa UE; proponuje ustanowienie regularnego zorganizowanego dialogu między TSUE a krajowymi trybunałami konstytucyjnymi lub sądami najwyższymi państw kandydujących;
24. zaleca, aby przy okazji przeglądu Traktatów wyraźnie zawrzeć w nich zasadę pierwszeństwa; przypomina, że zasadę pierwszeństwa prawa UE wyraźnie zawarto w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy; ubolewa, że klauzuli pierwszeństwa nie zawarto w Traktacie z Lizbony;
- ◦ ◦
25. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 22 listopada 2023 r.
w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego
dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej,
 - uwzględniając manifest Ventotene¹,
 - uwzględniając deklarację Schumana z dnia 9 maja 1950 r.²,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów³,
 - uwzględniając art. 46, art. 54 i art. 85 ust. 1 Regulaminu,
 - uwzględniając opinie Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Budżetowej, Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisji Kultury i Edukacji oraz Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych,
 - uwzględniając stanowisko w formie poprawek przedstawione przez Komisję Praw Kobiet i Równouprawnienia,
 - uwzględniając pisma Komisji Kontroli Budżetowej, Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności oraz Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0337/2023),
- A. mając na uwadze, że obecna wersja traktatów weszła w życie 1 grudnia 2009 r. oraz że od tego czasu Unia Europejska zmagala się i zmaga z bezprecedensowymi wyzwaniami i licznymi kryzysami, w szczególności z wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie;
- B. mając na uwadze, że zmiany traktatów są konieczne nie jako cel sam w sobie, lecz w interesie wszystkich obywateli Unii, ponieważ zmiany te mają na celu przekształcenie Unii, tak aby zwiększyć jej zdolność do działania, a także umocnić jej legitymację demokratyczną i rozliczalność;
- C. mając na uwadze, że zmiana traktatów powinna umożliwić Unii skuteczniejsze stawienie czoła wyzwaniom geopolitycznym;
- D. mając na uwadze, że ramy instytucjonalne Unii, a w szczególności jej proces decyzyjny, zwłaszcza w Radzie, są ledwie wystarczające dla Unii składającej się z 27 państw człon-

¹ „The Manifesto of Ventotene” (czerwiec 1941 r.).

² Deklaracja Schumana (Paryż, 9 maja 1950 r.).

³ Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 130.

kowskich; mając na uwadze, że perspektywa przyszłych rozszerzeń sprawia, że reforma traktatów staje się nieunikniona;

- E. mając na uwadze, że 9 maja 2022 r. zakończyła prace i przedstawiła swoje konkluzje Konferencja w sprawie przyszłości Europy; mając na uwadze, że konkluzje te zawierają 49 wniosków i 326 środków, z których wiele można wdrożyć tylko pod warunkiem wprowadzenia zmian w traktatach;
1. ponownie wzywa do zmiany Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); wzywa Radę, aby niezwłocznie i bez przeprowadzania dyskusji przedłożyła Radzie Europejskiej wnioski zawarte w niniejszej rezolucji i odzwierciedlone w załączniku do niej; wzywa Radę Europejską do jak najszybszego zwołania konwentu zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany przewidzianą w art. 48 ust. 2–5 TUE;
 2. zwraca uwagę, że kilka krajów Bałkanów Zachodnich znajduje się na różnych etapach negocjacji akcesyjnych; z zadowoleniem przyjmuje przyznanie Ukrainie i Mołdawii w dniu 23 czerwca 2022 r. statusu krajów kandydujących;

[...]

Praworządność

18. proponuje wzmocnienie i zreformowanie procedury przewidzianej w art. 7 TUE w odniesieniu do ochrony praworządności poprzez zniesienie jednomyślności, wprowadzenie jasnych ram czasowych i uczynienie Trybunału Sprawiedliwości arbitrem w przypadku naruszeń;
19. sugeruje ustanowienie jurysdykcji dla sporów międzyinstytucjonalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
20. proponuje wprowadzenie kontroli wstępnej norm w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej („abstrakcyjna kontrola norm”), stworzonej na wzór prawa mniejszości w Parlamencie; sugeruje ponadto nadanie Parlamentowi uprawnień do wnoszenia spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

[...]

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 18 stycznia 2024 r.
w sprawie sytuacji na Węgrzech i zamrożonych środków
unijnych (2024/2512(RSP))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 7 ust. 1,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”),
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka i załączone do niej protokoły,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając międzynarodowe traktaty ONZ i Rady Europy dotyczące praw człowieka,
- uwzględniając wniosek Komisji z 22 grudnia 2021 r. dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2093 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (COM(2021)0569),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ (rozporządzenie w sprawie praworządności),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności² (rozporządzenie w sprawie RRF),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej³ (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów),

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

³ Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

- uwzględniając swoje poprzednie rezolucje w sprawie praworządności na Węgrzech, w szczególności z 12 września 2018 r.⁴, 8 lipca 2021 r.⁵, 15 września 2022 r.⁶, 16 stycznia 2020 r.⁷, 24 listopada 2022 r.⁸ i 1 czerwca 2023 r.⁹,
 - uwzględniając komunikat Komisji z 20 czerwca 2023 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (COM(2023)0336),
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027¹⁰,
 - uwzględniając rozdziały dotyczące Węgier w rocznych sprawozdaniach Komisji na temat praworządności, w szczególności za 2021, 2022 i 2023 r.,
 - uwzględniając art. 132 ust. 2 Regulaminu,
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na takich wartościach jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, co jest również odzwierciedlone w Karcie i zapisane w międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka;
- B. mając na uwadze, że przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że zgodnie z art. 7 TUE Unia może ocenić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2, lub może stwierdzić poważne i trwałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2;
- C. mając na uwadze, że od kilku lat praworządność na Węgrzech pogarsza się w wyniku systematycznych działań rządu; mając na uwadze, że tą sytuacją nie zajęto się w wystarczającym stopniu, nadal istnieją liczne problemy i wciąż pojawia się wiele nowych; mając na uwadze, że w ostatnich latach znacznie pogorszyła się sytuacja różnych grup znajdujących się w trudnej sytuacji, w szczególności kobiet, osób LGBTIQ+, Romów, migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców, oraz że nadal dochodzi do naruszania przysługujących im praw podstawowych, a zarazem nie ma niezależnych instytucji zdolnych lub chętnych do ich ochrony;

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66).

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski (Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 218).

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 463).

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (Dz.U. C 270 z 7.7.2021, s. 91).

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności (Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 74).

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (Dz.U. C, C/2023/1223, 21.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj>).

¹⁰ Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0335.

mając na uwadze, że brak praworządności doprowadził do sytuacji, w której rząd sprawuje kontrolę zarówno nad mediami państwowymi, jak i prywatnymi, a także do ciągłego łamania i tak już mało skutecznych przepisów prawa pracy oraz degradacji środowiska;

- D. mając na uwadze, że 3 maja 2023 r. węgierskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło pakiet reform sądownictwa – bez odpowiedniej kontroli parlamentarnej czy konsultacji publicznych; mając na uwadze, że pakiet ten, pomimo kolejnych uzupełnień, nie pozwala na ocenę niedawnych nominacji politycznych na najwyższe szczeble krajowego wymiaru sprawiedliwości;
- E. mając na uwadze, że 12 grudnia 2023 r. węgierskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło pakiet ustaw o ochronie suwerenności Węgier – bez odpowiedniej kontroli parlamentarnej czy konsultacji publicznych; mając na uwadze, że daje on władzy wykonawczej jeszcze większe możliwości uciszania i potępiania niezależnych głosów i opozycji;
- F. mając na uwadze, że Węgry są jednym z największych beneficjentów funduszy UE (ponad 32 mld EUR z tytułu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i z funduszy NextGenerationEU, które przyznano Węgom w obowiązujących wieloletnich ramach finansowych (WRF)); mając na uwadze, że pogorszenie się stanu praworządności na Węgrzech poważnie zagraża ochronie interesów finansowych UE i realizacji budżetu UE na Węgrzech;
- G. mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie praworządności ma ogromne znaczenie, ponieważ jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów ochrony budżetu UE;
- H. mając na uwadze, że 15 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/2506 w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech¹¹; mając na uwadze, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie praworządności Komisja monitoruje wdrażanie środków zaradczych zaproponowanych przez Węgry w toku procedury przewidzianej w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/2506; mając na uwadze, że środki te przewidują zawieszenie 55% zobowiązań budżetowych w ramach trzech programów operacyjnych polityki spójności, a także zakaz zaciągania zobowiązań prawnych z jakimkolwiek trustem działającym w interesie publicznym ustanowionym na podstawie węgierskiej ustawy IX z 2021 r. lub jakimkolwiek podmiotem obsługiwanym przez taki trust interesu publicznego; mając na uwadze, że w grudniu 2023 r. Komisja ponownie oceniła sytuację na Węgrzech i potwierdziła, że ryzyko dla budżetu Unii nie uległo zmianie od grudnia 2022 r., a środki Rady nie powinny zostać dostosowane ani zniesione;
- I. mając na uwadze, że 15 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier, zawierającą kilka kamieni milowych, które należy w pełni zrealizować przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność; mając na uwadze, że 7 grudnia 2023 r. Rada wydała decyzję wykonawczą zatwierdzającą zmieniony plan odbudowy i zwiększania odporności Węgier, w tym rozdział REPowerEU;
- J. mając na uwadze, że 22 grudnia 2022 r. Komisja zawarła z Węgrami umowę o partnerstwie; mając na uwadze, że Komisja zatwierdziła również kilka programów operacyjnych, odnosząc się jednocześnie do kilku horyzontalnych i tematycznych warunków podstawowych; mając na uwadze, że Komisja stwierdziła, że Węgry nie spełniają horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego Karty w odniesieniu do niezawisłości sądownictwa, a przepisy kilku ustaw poważnie zagrażają prawom osób LGBTIQ+, wolności akademickiej i prawu do azylu; mając na uwadze, że Węgry same stwierdziły, że nie spełniły niektórych tematycznych warunków podstawowych, co zostało odnotowane przez Komisję; mając na uwadze, że

¹¹ Dz.U. L 325 z 20.12.2022, s. 94.

zarówno horyzontalnych, jak i tematycznych warunków podstawowych należy przestrzegać przez cały okres programowania, aby wydatki mogły zostać pokryte z budżetu UE;

- K. mając na uwadze, że 13 grudnia 2023 r. Komisja wydała decyzję, w której uznała, że horyzontalny warunek podstawowy dotyczący Karty w odniesieniu do niezawisłości sądów został spełniony; mając na uwadze, że oznacza to, że władze węgierskie mogą zacząć ubiegać się o zwrot kosztów w wysokości do około 10,2 mld EUR z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych;
- L. mając na uwadze, że Rada Europejska nie osiągnęła jednomyślności na szczycie 14 i 15 grudnia 2023 r. w sprawie decyzji o zmianie WRF na lata 2021–2027; mając na uwadze, że według doniesień niepowodzenie było wynikiem sprzeciwu premiera Węgier; mając na uwadze, że brak porozumienia w sprawie rewizji WRF poważnie zagraża ciągłości i przewidywalności pomocy finansowej udzielanej przez UE Ukrainie i ma poważne skutki strategiczne dla UE;
- M. mając na uwadze, że – jak wynika z odnośnych wskaźników – w ciągu ostatniej dekady Węgry przekształciły się w hybrydowy system autokracji wyborczej;
1. przypomina swoje ustalenia, obawy i zalecenia wyrażone w poprzednich rezolucjach w sprawie stanu praworządności i praw podstawowych na Węgrzech; potępia celowe, bezustanne i systematyczne wysiłki rządu węgierskiego w celu podważenia podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE; jest głęboko zaniepokojony dalszą erozją demokracji, a także pogorszeniem się stanu praworządności i praw podstawowych na Węgrzech w porównaniu z sytuacją w momencie przyjmowania przez Parlament rezolucji z 15 września 2022 r.; jest w szczególności zaniepokojony niedawnym przyjęciem pakietu dotyczącego ochrony suwerenności narodowej; przypomina, że wyłącznie rząd Węgier jest odpowiedzialny za przywrócenie zgodności z prawem UE i przestrzeganie wartości zapisanych w art. 2 TUE;
 2. wyraża głębokie ubolewanie, że Rada nie poczyniła znaczących postępów w trwającej procedurze na podstawie art. 7 ust. 1 TUE; ponawia apel do Rady, aby zajęła się każdym nowym zdarzeniem mającym wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; ponawia apel do Rady o przedstawienie zaleceń w ramach tej procedury; podkreśla, że Rada jest współodpowiedzialna za ochronę wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz że niedopełnienie tego obowiązku miałyby długotrwałe i potencjalnie szkodliwe skutki; wzywa Radę Europejską i państwa członkowskie, aby podjęły działania i ustaliły, czy Węgry dopuściły się poważnych i stałych naruszeń wartości UE, zgodnie z art. 7 ust. 2 TUE; domaga się poszanowania roli i kompetencji Parlamentu;
 3. zdecydowanie potępia działania premiera Węgier, który postanowił zablokować decyzję w sprawie zasadniczej rewizji WRF, w tym pakietu pomocowego dla Ukrainy, całkowicie lekceważąc i naruszając strategiczne interesy UE; uważa, że takie działania naruszają zasadę lojalnej współpracy zapisaną w traktatach; zwraca uwagę, że UE nie może w żadnym wypadku ulegać szantażowi i zgadzać się na handel strategicznymi interesami UE i jej sojuszników, rezygnując ze swoich wartości; raz jeszcze zdecydowanie podkreśla potrzebę pilnego i ukierunkowanego wzmocnienia WRF, aby zaspokoić potrzeby obywateli i wywiązać się z już podjętych zobowiązań politycznych, w tym dotyczących pomocy finansowej dla Ukrainy; wzywa Radę Europejską do pilnego uzgodnienia stanowiska w tym duchu na nadzwyczajnym szczycie 1 lutego 2024 r.;
 4. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji z 13 grudnia 2023 r., w którym potwierdzono, że ryzyko dla budżetu Unii nie uległo zmianie od grudnia 2022 r., w związku z czym przedłużono obowiązywanie środków przyjętych na podstawie rozporządzenia w sprawie

warunkowości; jego zdaniem świadczy to o tym, że wcześniejsze obawy i zalecenia Parlamentu w tej sprawie były uzasadnione; ponownie wzywa Komisję do dopilnowania, aby ostateczni odbiorcy lub beneficjenci funduszy UE nie zostali ich pozbawieni, jak określono w rozporządzeniu w sprawie praworządności; podkreśla, że przeciwdziałanie naruszeniom praworządności jest konieczne, by zwiększyć zaufanie obywateli do UE;

5. wyraża ubolewanie i poważne zaniepokojenie z powodu decyzji Komisji uznającej, że horyzontalny warunek podstawowy dotyczący Karty został spełniony w odniesieniu do niezależności sądów, co umożliwiło władzom węgierskim składanie wniosków o zwrot kosztów w wysokości do 10,2 mld EUR bez odpowiednich mechanizmów kontroli ani procedur udzielania zamówień publicznych, które gwarantowałyby należyte zarządzanie finansami i ochronę budżetu UE; uważa, że decyzja ta jest politycznie sprzeczna z decyzją o przedłużeniu obowiązywania środków przyjętych na mocy rozporządzenia w sprawie praworządności i wyraża rozczarowanie, że Parlament nie był odpowiednio informowany w trakcie tego procesu; podkreśla, że zadaniem Komisji jest niezależna i obiektywna ocena przestrzegania przez Węgry obowiązującego ustawodawstwa – bez uszczerbku dla demokracji, praworządności i praw podstawowych; uważa, że nawet po niedawnych reformach Węgry nie spełniają standardu niezależności sądów określonego w Karcie, jak wskazują eksperci węgierscy i międzynarodowi, ponieważ przyjęte środki nie zapewniają wystarczających zabezpieczeń przed wpływami politycznymi i mogą być obchodzone lub niewłaściwie stosowane; jest w szczególności zaniepokojony utrzymującymi się przeszkodami w składaniu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, problemami z przydzielaniem spraw w Sądzie Najwyższym (Kúria) oraz wadliwym systemem mianowania prezesa Sądu Najwyższego; wzywa Komisję do przedstawienia wraz z decyzją szczegółowego pisemnego uzasadnienia; wzywa Komisję, aby zrewidowała swoją decyzję, zwłaszcza w świetle środków krajowych podjętych od czasu jej przyjęcia, oraz aby powstrzymała się od wypłacania jakichkolwiek funduszy do czasu, gdy wszystkie odnośne przepisy zostaną w pełni wdrożone, a przyjęte środki potwierdzą swoją skuteczność w praktyce;
6. ponawia swoje wcześniejsze apele do Komisji o dopilnowanie, aby żadne płatności w ramach RRF nie były dokonywane na rzecz władz węgierskich, dopóki kamienie milowe (w tym te zwane nadrzędnymi kamieniami milowymi) i wartości docelowe związane z pierwszą płatnością nie zostaną osiągnięte w zadowalający sposób i nie dowiodą swojej trwałości w praktyce; jest zdania, że zanim będzie można uruchomić fundusze UE, obecne zasady dotyczące audytu i kontroli wprowadzone przez władze węgierskie w ramach przyspieszonej procedury w celu spełnienia wymaganych kryteriów dotyczących reform sądownictwa muszą pokazać konkretne, trwałe i weryfikowalne rezultaty w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do rozwiązywania problemów systemowych; wzywa Komisję do przeprowadzenia nowej, zaktualizowanej oceny, dotyczącej w szczególności niezależności sądów na Węgrzech, zwłaszcza w świetle rozwoju sytuacji od czasu podjęcia wspomnianej decyzji;
7. podkreśla, że władze węgierskie muszą zagwarantować osobom fizycznym, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym oraz władzom lokalnym i regionalnym równe szanse w dostępie do funduszy UE, a także muszą zapewnić niezależną kontrolę sądową, jak również bezstronne i skuteczne mechanizmy składania skarg; potępia zgłoszone systemowe praktyki dyskryminacyjne wobec środowiska akademickiego, dziennikarzy, partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego, a także przedsiębiorstw w niektórych sektorach; ubolewa z powodu politycznie motywowanych praktyk biznesowych, które dają nieuczciwą przewagę konkurentom, nieprzejrzystych i zmanipulowanych procedur zamówień publicznych, prób

- przejęcia przedsiębiorstw przez rząd i podmioty powiązane z premierem, a także wykorzystywania funduszy UE do powiększania majątku politycznych sojuszników rządu wbrew unijnym zasadom konkurencji i przepisom dotyczącym zamówień publicznych; podkreśla, że praworządność ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku w UE;
8. podkreśla istotną rolę prezydencji Rady w przyspieszaniu prac Rady nad prawodawstwem UE, w zapewnianiu ciągłości agendy UE i reprezentowaniu Rady w stosunkach z pozostałymi instytucjami UE; ma wątpliwości, czy rząd węgierski będzie w stanie wiarygodnie wypełnić to zadanie w 2024 r., skoro nie przestrzega przepisów prawa UE, wartości zapisanych w art. 2 TUE ani zasady lojalnej współpracy; przypomina, że w niektórych przypadkach przewodniczący Rady Europejskiej może zostać zastąpiony przez członka Rady Europejskiej reprezentującego państwo członkowskie sprawujące półroczną prezydencję w Radzie; zwraca się do Rady o jak najszybsze znalezienie odpowiednich rozwiązań w celu ograniczenia tego ryzyka; przypomina, że Parlament może przedsięwziąć odpowiednie środki, jeśli takie rozwiązanie nie zostanie znalezione; wzywa przewodniczącego Rady i państwa członkowskie do natychmiastowego rozpoczęcia procedur mających na celu zreformowanie procesu decyzyjnego w Radzie, aby położyć kres nadużywaniu prawa weta i szantażowi w Radzie Europejskiej i innych instytucjach europejskich;
 9. podkreśla, że środki wymagane do uruchomienia funduszy UE, określone w odpowiednich decyzjach podjętych na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia w sprawie RRF i rozporządzenia w sprawie praworządności, należy traktować jako jeden całościowy pakiet i nie należy dokonywać żadnych płatności, nawet jeśli w jednym lub kilku obszarach poczyniono postępy, ale w innych nadal występują uchybienia; podtrzymuje swoje zobowiązanie do dbania o to, by fundusze UE docierały do ludności Węgier, między innymi poprzez bezpośrednie finansowanie dla władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego, po spełnieniu warunków, i podkreśla, że wyłączną odpowiedzialność za obecną sytuację ponoszą władze węgierskie;
 10. ponawia apel do Komisji o pełne wykorzystanie dostępnych narzędzi, w szczególności narzędzi finansowych i przyspieszonych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniosków o zastosowanie środków tymczasowych wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i działań podejmowanych w razie niewykonania orzeczeń Trybunału, aby wyeliminować wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia; oczekuje podjęcia szybkich działań w reakcji na przyjęcie pakietu dotyczącego ochrony suwerenności narodowej;
 11. zobowiązuje Komisję Prawną, aby jak najszybciej podjęła niezbędne kroki w związku z decyzją Komisji prowadzącą do odmrożenia 10,2 mld EUR, w tym aby zwróciła się do Wydziału Prawnego o przeprowadzenie analizy zgodnie z art. 149 Regulaminu w celu dokonania przeglądu zgodności z prawem decyzji C(2023) 9014 przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; przypomina, że Parlament może skorzystać z wszelkich dostępnych mu środków prawnych i politycznych, jeżeli Komisja uwolni finansowanie bez spełnienia kryteriów lub jeżeli nie zapewni pełnego wdrożenia odpowiednich przepisów, biorąc pod uwagę jej odpowiedzialność jako strażniczki traktatów i jej obowiązek ochrony interesów finansowych UE; przypomina, że Komisja ponosi odpowiedzialność polityczną przed Parlamentem;
 12. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, rządowi i parlamentom państw członkowskich, Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego
z dnia 28 lutego 2024 r.
Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji
na temat praworządności z 2023 r. (2023/2113(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi, art. 4 ust. 3 oraz art. 5, 6, 7, 11, 19 i 49,
- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności artykuły dotyczące poszanowania, ochrony i wspierania demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263, 265 i 267,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą”),
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 lipca 2023 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2023)0800),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹ (rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej² (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/692 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 i rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014³,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając instrumenty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz zalecenia i sprawozdania z powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka ONZ, a także orzecznictwo organów traktatowych ONZ i specjalne procedury Rady Praw Człowieka,

¹ Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

³ Dz.U. L 156 z 5.5.2021, s. 1.

- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka oraz Europejską kartę społeczną, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, konwencje, zalecenia, rezolucje, opinie i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka, Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, Komitetu Sterującego ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Włączenia Społecznego, Komisji Weneckiej oraz innych organów Rady Europy,
- uwzględniając protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z 23 maja 2007 r. oraz konkluzje Rady z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie priorytetów UE w dziedzinie współpracy z Radą Europy w latach 2023–2024,
- uwzględniając uzasadniony wniosek Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835), wydany zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE,
- uwzględniając sprawozdania: Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z dnia 19 lipca 2022 r. zatytułowane „Europejskie społeczeństwo obywatelskie still under pressure” [„Europejskie społeczeństwo obywatelskie – nadal pod presją”], z dnia 8 czerwca 2022 r. pt. „Fundamental Rights Report 2022” [„Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2022 r.”], 19 sierpnia 2022 r. pt. „Protecting civic space in the EU” [„Ochrona przestrzeni obywatelskiej w UE”] oraz 3 listopada 2022 r. pt. „Antisemitism – Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011–2021” [„Antysemityzm – Ogólne informacje na temat incydentów antysemickich odnotowanych w Unii Europejskiej w latach 2011–2021”] i jej inne sprawozdania, dane i narzędzia, w szczególności system informacji Unii Europejskiej o prawach podstawowych (EFRIS),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie konieczności ustanowienia instrumentu na rzecz wartości europejskich wspierającego organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które propagują wartości podstawowe w Unii Europejskiej na poziomie lokalnym i krajowym⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z 13 listopada 2018 r. w sprawie norm minimalnych dla mniejszości w UE⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych⁹,

⁴ Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

⁵ Dz.U. C 129 z 5.4.2019, s. 13.

⁶ Dz.U. C 390 z 18.11.2019, s. 117.

⁷ Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 66.

⁸ Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 13.

⁹ Dz.U. C 363 z 28.10.2020, s. 45.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych¹⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie wpływu środków stosowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 na demokrację, praworządność i prawa podstawowe¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”¹²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej i stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie warunkowości¹³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.¹⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie opracowania wytycznych dotyczących stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 września 2021 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie uznania przemocy ze względu na płeć za nową dziedzinę przestępczości wymienioną w art. 83 ust. 1 TFUE¹⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego¹⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie oceny środków mających na celu zapobieganie korupcji, nieprawidłowym wydatkom i niewłaściwemu wykorzystywaniu funduszy unijnych i krajowych w przypadku funduszy pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i obszarów wydatków kryzysowych¹⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie¹⁹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE²⁰,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r.²¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF)²²,

¹⁰ Dz.U. C 395 z 29.9.2021, s. 2.

¹¹ Dz.U. C 415 z 13.10.2021, s. 36.

¹² Dz.U. C 445 z 29.10.2021, s. 70.

¹³ Dz.U. C 67 z 8.2.2022, s. 86.

¹⁴ Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 27.

¹⁵ Dz.U. C 99 z 1.3.2022, s. 146.

¹⁶ Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 88.

¹⁷ Dz.U. C 205 z 20.5.2022, s. 2.

¹⁸ Dz.U. C 251 z 30.6.2022, s. 48.

¹⁹ Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2.

²⁰ Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 168.

²¹ Dz.U. C 479 z 16.12.2022, s. 18.

²² Dz.U. C 493 z 27.12.2022, s. 108.

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 września 2022 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2020–2021²³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 października 2022 r. w sprawie praworządności na Malcie pięć lat po zabójstwie Daphne Caruany Galizii²⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 października 2022 r. w sprawie wzrostu liczby zbrodni popełnianych z nienawiści do osób LGBTIQ+ w całej Europie, w świetle niedawnego morderstwa homofobicznego w Słowacji²⁵,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie sprawiedliwości rasowej, niedyskryminacji i przeciwdziałania rasizmowi w UE²⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie oceny przestrzegania przez Węgry warunków dotyczących praworządności na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości oraz stanu prac nad węgierskim planem odbudowy i zwiększania odporności²⁷,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej²⁸,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE²⁹,
- uwzględniając swoje zalecenie z dnia 15 czerwca 2023 r. dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego³⁰ oraz sprawozdanie swojej komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji z dnia 22 maja 2023 r.,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce³¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 października 2023 r. w sprawie praworządności na Malcie: sytuacja sześć lat po zabójstwie Daphne Caruany Galizii i potrzeba ochrony dziennikarzy³²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej – sprawozdanie roczne za lata 2022–2023³³,
- uwzględniając rezolucję 2262 (2019) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie promowania praw osób należących do mniejszości narodowych,
- uwzględniając zalecenia i sprawozdania Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, Przedstawiciela ds. Wolności Mediów

²³ Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 80.

²⁴ Dz.U. C 149 z 28.4.2023, s. 15.

²⁵ Dz.U. C 149 z 28.4.2023, s. 22.

²⁶ Dz.U. C 161 z 5.5.2023, s. 10.

²⁷ Dz.U. C 167 z 11.5.2023, s. 74.

²⁸ Dz.U. C 341 z 27.9.2023, s. 2.

²⁹ Dz.U. C, C/2023/1223 z 21.12.2023.

³⁰ Dz.U. C, C/2024/494 z 23.1.2024.

³¹ Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0268.

³² Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0374.

³³ Teksty przyjęte, P9_TA(2024)0050.

- oraz innych organów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a także współpracę między UE a OBWE w zakresie demokratyzacji, rozwoju instytucjonalnego i praw człowieka oraz coroczne sprawozdanie OBWE w sprawie przestępstw z nienawiści, w którym uczestniczące strony zobowiązały się do przyjęcia ustawodawstwa przewidującego kary uwzględniające wagę przestępstwa z nienawiści, do podjęcia działań w celu przeciwdziałania niskiemu poziomowi zgłaszania oraz wprowadzenia lub do dalszego rozwoju działań w zakresie budowania zdolności dla funkcjonariuszy organów ścigania, prokuratury i sądownictwa w celu zapobiegania przestępstwom z nienawiści, ich dochodzenia i ścigania,
- uwzględniając sprawozdanie komisji śledczej PEGA oraz rezolucję i zalecenia, które powstały na jego podstawie³⁴,
 - uwzględniając sprawozdania zawierające informacje zwrotne, sprawozdania z delegacji pytania wymagające odpowiedzi na piśmie i odpowiedzi Grupy ds. Monitorowania Demokracji, Praworządności i Praw Podstawowych (DRFMG)³⁵,
 - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
 - uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Prawną,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0025/2024),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wspólnych wartościach zapisanych w art. 2 TUE, którymi są poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; są one wspólne dla państw członkowskich UE, a kraje kandydujące muszą ich przestrzegać, aby przystąpić do UE, ponieważ są one częścią kryteriów kopenhaskich, których nie można pomijać ani zmieniać ich interpretacji po przystąpieniu; mając na uwadze, że demokracja, praworządność i prawa podstawowe to wartości, które się wzajemnie umacniają, a ich podważanie może stanowić systemowe zagrożenie dla Unii oraz dla praw i wolności jej obywateli; mając na uwadze, że poszanowanie praworządności jest wiążące dla całej Unii i jej państw członkowskich na wszystkich szczeblach władzy, w tym dla władz lokalnych;
- B. mając na uwadze, że podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy wyraźnie wyrażono pragnienie, aby UE w sposób systemowy stała na straży praworządności we wszystkich państwach członkowskich, aby chroniła podstawowe prawa obywateli i aby zachowała wiarygodność przy promowaniu własnych wartości na terytorium UE i za granicą;
- C. mając na uwadze, że zasada lojalnej współpracy określona w art. 4 ust. 3 TUE nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Traktatów, a same państwa członkowskie zobowiązują do przyjmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii;
- D. mając na uwadze, że konieczne jest wzmocnienie i usprawnienie istniejących mechanizmów oraz opracowanie jednolitego i kompleksowego unijnego mechanizmu skutecznej ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych; trzeba także zapewnić przestrzeganie

³⁴ Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0244.

³⁵ Informacje na temat wszystkich działań monitorujących tej grupy można znaleźć na stronie: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-detail-s/20190103CDT02662>.

wartości określonych w art. 2 TUE w całej Unii oraz ich promowanie w krajach kandydujących, aby zapobiec tworzeniu przez państwa członkowskie UE prawa krajowego z naruszeniem ochrony przewidzianej w art. 2 TUE;

- E. mając na uwadze, że przy różnych okazjach Parlament zajmował się w swoich rezolucjach sytuacją w zakresie praworządności w Bułgarii, na Malcie, w Polsce, Rumunii, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech; mając na uwadze, że grupa monitorująca ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych (DRFMG) przy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego monitorowała również niektóre kwestie w Belgii, Bułgarii, Czechach, Francji, Grecji, Hiszpanii, na Malcie, w Polsce, Słowacji i Słowenii;
- F. mając na uwadze, że w październiku 2023 r. w Polsce odbyły się wybory parlamentarne, w wyniku których rząd Prawa i Sprawiedliwości stracił władzę; mając na uwadze, że nowy rząd, reprezentujący szeroką koalicję demokratyczną, zdecydowanie zobowiązał się do przywrócenia praworządności i niezależności sądownictwa w Polsce i współpracuje w tym celu z Komisją i Radą UE;
- G. mając na uwadze, że Komisja zasugerowała utworzenie międzyinstytucjonalnej grupy kontaktowej ds. praworządności; mając na uwadze, że Parlament przyjął tę sugestię i zaproponował Komisji i Radzie utworzenie międzyinstytucjonalnego projektu pilotażowego w sprawie demokracji, praworządności i praw podstawowych; mając na uwadze, że w odpowiedzi prezydencja Rady stwierdziła, że może to rozważyć po swojej ocenie dialogu na temat praworządności, natomiast Komisja potwierdziła gotowość do rozmów o utworzeniu nieformalnej grupy kontaktowej ds. praworządności;
- H. mając na uwadze, że niestety rządy kilku państw członkowskich nie zgłosiły swojej dostępności na potrzeby wymiany poglądów w DRFMG oraz nie udzieliły odpowiedzi na jej pytania na piśmie ani nie spotkały się z jej członkami podczas delegacji do państw członkowskich; mając jednak na uwadze, że inne państwa zgłosiły swoją dostępność na potrzeby sesji, pytań i delegacji DRFMG w ramach wspólnej odpowiedzialności za ochronę wartości UE;

Systemy wymiaru sprawiedliwości i prokuratury

1. przypomina, że niezależne sądownictwo to podstawa praworządności, ponieważ jest ono warunkiem wstępnym skutecznego środka odwoławczego w przypadku nierespektowania lub naruszania przepisów, praw i wolności oraz zasad demokratycznych; podkreśla, że niezależne i skuteczne sądownictwo ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla utrzymania praworządności i demokracji w państwach członkowskich i w Unii, lecz także jest kluczowe dla wdrażania prawa UE, ponieważ w egzekwowaniu prawa UE Komisja polega na krajowych organach sądowych; podkreśla znaczenie wzajemnego zaufania, a jednocześnie zaznacza, że Komisja nie może ignorować niedociągnięć krajowych organów sądowych w niektórych państwach członkowskich ani zakładać, że wszystkie te organy są w stanie zapewnić skuteczne środki odwoławcze; z niepokojem zauważa, że chociaż niektóre systemy sądowe mogą wydawać się solidne i zadowalające na papierze, czasem nie są odporne na zawłaszczanie państwa, ingerencję polityczną czy nepotyzm; jest świadomy faktu, że trudno jest o to podczas zwykłej oceny struktur formalnych; w związku z tym apeluje do Komisji o przeprowadzenie analizy o bardziej jakościowym charakterze, obejmującej elementy kontekstowe, w szczególności na temat długoterminowego wdrażania;
2. zauważa, że Komisja stwierdza znaczne różnice między państwami członkowskimi UE pod względem niezależności sądów i związanych z nią gwarancji; zauważa, że w sprawozda-

niu wspomniano o szeregu pozytywnych inicjatyw i bieżących wydarzeń dotyczących rad sądownictwa, zwłaszcza w Luksemburgu, Niderlandach, Portugalii, we Włoszech, w Szwecji, Finlandii i na Węgrzech³⁶; zauważa, że zdaniem Komisji nadal należy zająć się problemami dotyczącymi rad sądownictwa w Polsce, Słowacji, Bułgarii, Hiszpanii i na Cyprze; z zaniepokojeniem odnotowuje, że postępowania dyscyplinarne mogą służyć jako narzędzie do ograniczania niezależności sądów, jak ma to miejsce w Bułgarii i jak miało miejsce w Polsce pod rządami Sprawa i Sprawiedliwości; zauważa, że Komisja wreszcie pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w związku z naruszeniem prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny; zauważa, że obecny minister sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązał się usunąć niezgodność z prawem systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce, zgodnie z orzeczeniami TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;

3. zauważa, że Komisja stwierdza, iż wprowadzie niektóre państwa członkowskie, w tym Finlandia, Austria, Słowenia, Cypr, Szwecja i Węgry, podjęły lub zapowiedziały inicjatywy służące poprawie procesów mianowania sędziów i funkcjonowania sądów wyższego szczebla, jednak nadal istnieją wyzwania związane z mianowaniem sędziów wysokiego szczebla na Malcie, w Grecji, na Litwie, Łotwie i w Irlandii; podkreśla, że Komisja stwierdziła, iż w Polsce utrzymują się poważne zastrzeżenia dotyczące uprzednio mianowanych sędziów Sądu Najwyższego, w tym pierwszej prezes Sądu Najwyższego, oraz ciągłego niewykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym TSUE w sprawie powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej; zauważa, że Komisja stwierdza, iż w Słowacji zastrzeżenia nadal budzi pociąganie sędziów do odpowiedzialności karnej z tytułu nadużycia prawa przy wydawaniu orzeczeń sądowych, ponieważ ma negatywny wpływ psychologiczny na sędziów i jest uciążliwe dla organów śledczych; podkreśla, że na Węgrzech utrzymują się poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności sądów, co jest sprzeczne z nadrzędnymi kamieniami milowymi Komisji, w tym przeszkody w składaniu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, problemy z przydzielaniem spraw w Sądzie Najwyższym (Kúria) oraz wadliwy system mianowania prezesa Sądu Najwyższego;
4. podkreśla, że na sądownictwo należy przeznaczać wystarczające środki, aby było prawdziwie dostępne i mogło zapewniać obywatelom skuteczne środki odwoławcze; zauważa, że według Komisji zwiększone zasoby na rzecz sądownictwa i inne środki podejmowane przez Malte, Cypr i Grecję nie skutkowały jeszcze skróceniem czasu trwania postępowań, a zaległości w rozpatrywaniu spraw nadal stanowią poważne wyzwanie; mając na uwadze, że w Chorwacji, we Włoszech i w Portugalii podjęto pewne kroki w dobrym kierunku, ale dopiero okaże się, czy reformy będą skuteczne; odnotowuje, że Komisja wezwała Niemcy do zapewnienia odpowiednich zasobów dla systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym na poziomie wynagrodzeń dla sędziów, z uwzględnieniem europejskich norm dotyczących zasobów i wynagrodzeń dla systemu wymiaru sprawiedliwości; wzywa Niemcy do dalszego wdrażania „paktu na rzecz praworządności” oraz zapewnienia wystarczających zasobów dla systemu wymiaru sprawiedliwości przez zwiększenie liczby sędziów w celu wzmocnienia federalnego systemu wymiaru sprawiedliwości; dostrzega, że Komisja stwierdza pewne postępy we wdrażaniu zalecenia zawartego w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. na temat wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym na Malcie i w Hiszpanii;

³⁶ Węgierski Komitet Helsiński, Fundamental deficiencies of the Hungarian judicial reform [Fundamentalne niedociągnięcia węgierskiej reformy sądownictwa], 31 października 2023 r.

5. z zadowoleniem przyjmuje finansowanie z programu „Sprawiedliwość” na wsparcie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych oraz na przyczynienie się do dalszego rozwoju europejskiego wymiaru sprawiedliwości;
6. uważa, że aby obywatele mieli skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości (zwłaszcza ci, których na niego nie stać), państwa członkowskie powinny uczynić więcej w celu zapewnienia bezpłatnej lub przystępnej cenowo pomocy prawnej oraz powinny dodatkowo ułatwiać dostęp do adwokata; zauważa, że Komisja odnotowuje wysiłki podejmowane w celu zajęcia się kwestiami dostępu do wymiaru sprawiedliwości i pomocy prawnej w Hiszpanii, we Francji, w Finlandii, Bułgarii, na Malcie i Litwie oraz utrzymujące się problemy w Irlandii, Danii, Luksemburgu i na Węgrzech; zauważa także, że Komisja dostrzega trwające działania zmierzające do zapewnienia prawa do dostępu do adwokata w kilku państwach członkowskich, w tym w Hiszpanii, we Francji, w Finlandii, Bułgarii i na Malcie, natomiast w innych państwach członkowskich, takich jak Litwa, Irlandia, Dania, Luksemburg i Węgry, nadal oczekiwana jest poprawa; w tym kontekście wzywa Komisję do uwzględnienia w następnym sprawozdaniu na temat praworządności ocen stosowania dorobku prawnego UE w zakresie pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych, takich jak dyrektywa Rady 2002/8/WE³⁷ z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w takich sporach, ponieważ – jak wynika z orzecznictwa TSUE – nadal istnieją wątpliwości co do jej wykładni;
7. podkreśla ważną rolę rad sędziowskich w ochronie niezależności sądów; uważa za konieczne dokonanie oceny reform, które są obecnie przyjmowane w różnych państwach członkowskich, i zachęca do dostosowania składu i sposobu funkcjonowania tych organów do standardów ustanowionych przez Komisję i Radę Europy, które zostały zatwierdzone przez TSUE;
8. zwraca uwagę, że prokuratura jest kluczowym elementem zdolności sądownictwa do zwalczania przestępczości i korupcji; podkreśla znaczenie zagwarantowania autonomii i rozliczalności prokuratury; podkreśla potrzebę wprowadzenia gwarancji, które pomogą zachować autonomię i rozliczalność prokuratury, w tym dopilnowania, aby była ona wolna od nadmiernych nacisków politycznych, zwłaszcza ze strony rządu;
9. wzywa wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia kodeksu postępowania sędziów, zgodnie z zaleceniami Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i biorąc pod uwagę, że kodeksy takie mają zastosowanie w Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC) i TSUE, do stworzenia niezależnych mechanizmów prowadzenia dochodzeń w sprawie zarzutów naruszenia kodeksu postępowania i innych przepisów, do poprawy ujawniania informacji i przejrzystości w odniesieniu do konfliktów interesów i prezentów otrzymywanych przez wymiar sprawiedliwości, do zajęcia się kwestią efektu „drzwi obrotowych”, a także wymagania od sędziów publicznego wyjaśniania decyzji w sprawie usunięcia ze stanowiska;
10. wyraża zaniepokojenie istotnymi przetasowaniami kadrowymi i zapowiedziami znacznych zmian strukturalnych i organizacyjnych w słowackiej policji i innych niezależnych instytucjach demokratycznych, w tym wśród śledczych pracujących nad sprawami poważnych przestępstw i korupcji na wysokim szczeblu w słowackiej Narodowej Agencji ds. Przestępczości (NAKA), co budzi wątpliwości co do powodów takich zmian; wyraża głębokie zaniepokojenie nieuzasadnionym prowadzeniem przez rząd słowacki przyspieszonego pro-

³⁷ Dz.U. L 26 z 31.1.2003, s. 41.

cesu legislacyjnego, w szczególności w odniesieniu do proponowanych zmian w kodeksie karnym i rozwiązania Prokuratury Specjalnej, które zagrażają integralności postępowań sądowych, podważają walkę UE z nadużyciami finansowymi oraz stawiają pod znakiem zapytania ochronę interesów finansowych UE i środowiska naturalnego w Słowacji; wzywa rząd Słowacji do ponownego rozważenia tych zmian w świetle ich potencjalnych skutków dla praworządności, interesów finansowych Unii, a także unijnych ram antykorupcyjnych; przypomina, że każda reforma prawa karnego musi obejmować wystarczające i odpowiednie zabezpieczenia, aby zapewnić kontynuację i skuteczność nowych i toczących się postępowań w sprawach karnych, zwłaszcza w odniesieniu do korupcji na wysokim szczeblu, oraz zagwarantować niezależność sądownictwa i autonomię prokuratury zgodnie z zaleceniami Komisji zawartymi w późniejszych sprawozdaniach na temat praworządności; wyraża zaniepokojenie, że ponowne przydzielenie spraw Prokuratury Specjalnej doprowadzi do znacznych opóźnień oraz że niektóre sprawy mogą ulec przedawnieniu;

11. odnotowuje działania rządu hiszpańskiego związane z jego niedawnym zaprzysiężeniem, w tym przyjęcie w przyszłości ustawy o amnestii; uznaje pytania, opinie i obawy wyrażane w odpowiedzi na te wydarzenia przez różne zainteresowane strony, w tym przez stowarzyszenia sędziów, prokuratorów, prawników, naukowców, społeczeństwo obywatelskie i ogół społeczeństwa; zauważa, że Komisja wystosowała również pismo do rządu hiszpańskiego z prośbą o wyjaśnienia; podkreśla, że sytuacja ta zasługuje na niezależną ocenę; w związku z tym wzywa rząd hiszpański do zapewnienia instytucjom europejskim pełnej przejrzystości w odniesieniu do tej ustawy o amnestii i zauważa, że Senat Hiszpanii zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię na temat jej konstytucyjności i zgodności z europejskimi zasadami i normami; ubolewa również nad utrzymującą się od dawna blokadą Rady Sądownictwa, w sprawie której Komisja sformułowała konkretne zalecenia dla władz hiszpańskich w sprawozdaniu na temat praworządności;

Korupcja

12. przypomina, że korupcja stanowi poważne zagrożenie dla praworządności i podkopuje zaufanie do demokracji i równości wobec prawa; apeluje do państw członkowskich i Komisji o podjęcie większych wysiłków w celu wyeliminowania korupcji;
13. podkreśla, że badania Eurobarometru dotyczące korupcji z 2022 r. pokazują, że korupcja pozostaje poważnym problemem dla obywateli i przedsiębiorstw w UE, przy czym duża część Europejczyków uważa, iż w ich kraju korupcja jest powszechna (68%), a poziom korupcji wzrósł (41%); docenia, że wszystkie państwa członkowskie wprowadziły już strategie antykorupcyjne, które podlegają regularnym ocenom i przeglądom; przypomina, że do wyeliminowania praktyk korupcyjnych potrzebne są nie tylko solidne ramy prawne, lecz także ich skuteczne wdrażanie oraz że zapobieganie takim praktykom wymaga również przejrzystych i odpowiedzialnych ram zarządzania i uczciwości;
14. ubolewa, że – pomimo obowiązywania strategii antykorupcyjnych we wszystkich państwach członkowskich – istnieją znaczne różnice w postrzeganiu korupcji w UE, przy czym wśród najmniej skorumpowanych państw plasują się Dania, Finlandia, Szwecja i Niemcy, natomiast niepokojące są postrzegane poziomy korupcji w Bułgarii, na Malcie, Węgrzech, w Grecji i Słowenii²⁹; zauważa, również z zaniepokojeniem, że Komisja stwierdza, iż niektóre państwa członkowskie, takie jak Bułgaria, Malta, Węgry, Grecja i Słowenia, nie osiągnęły jeszcze solidnych wyników w prowadzeniu dochodzeń i ściganiu spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, skutkujących prawomocnymi wyrokami skazującymi,

które mają skutek odstrasżający; odnotowuje niedawno opublikowane sprawozdanie GRECO w sprawie Cypru, w którym zwrócono uwagę na brak faktycznej skuteczności przepisów antykorupcyjnych i wskazano szczególne zagrożenia w organach ścigania³⁸;

15. podkreśla, że urzędnicy państwowi w państwach członkowskich oraz unijni urzędnicy, politycy, wybrani przedstawiciele i przywódcy powinni dawać przykład, nie dopuszczając się żadnych praktyk korupcyjnych, oraz że w dochodzeniach dotyczących korupcji nie powinny mieć miejsca ingerencje rządowe ani polityczne; wzywa grupę monitorującą ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych do wykonywania zaleceń wynikających z rezolucji Parlamentu w sprawie praworządności, aby pomagać w zwalczaniu bezkarności za korupcję; zwraca uwagę, że unijni urzędnicy, politycy, wybrani przedstawiciele i przywódcy mogą być również uwikłani w korupcję, czego dowodzi Katargate; w związku z tym ponownie domaga się, aby sprawozdanie roczne obejmowało również instytucje UE; ponawia apel do Komisji o jak najszybsze zakończenie negocjacji w sprawie pełnego członkostwa UE w GRECO;
16. podkreśla, że obywatelom i przedsiębiorstwom należy zapewnić poczucie bezpieczeństwa w zgłaszaniu przypadków korupcji, zwłaszcza przez sygnalizowanie nieprawidłowości; zauważa, że według Komisji nadal występują duże przeszkody w całej UE w sygnalizowaniu nieprawidłowości, chociaż niektóre państwa członkowskie takie jak Słowacja, Cypr, Dania i Malta podjęły kroki stanowiące próbę poprawy tej sytuacji; wzywa rząd Słowacji, aby przestrzegał wiążących zasad unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów³⁹ oraz ponownie rozważył proponowane zmiany w zakresie ochrony sygnalistów w tym kraju; wyraża szczególne zaniepokojenie faktem, że sygnalistów pozbawia się ochrony z mocą wsteczną, co skutkuje brakiem pewności prawa; zauważa, że słowacki Urząd Ochrony Sygnalistów zwracał uwagę Komisji na te kwestie;
17. potępia fakt, że Malta nadal prowadzi swój program obywatelstwa dla inwestorów (CBI), który niesie za sobą poważne zagrożenie korupcją i innymi przestępstwami, zwłaszcza w świetle kroków podjętych przez szereg innych państw członkowskich w celu zniesienia takich programów; zwraca uwagę na toczące się przed TSUE postępowanie wszczęte przez Komisję przeciwko Malcie w związku z jej programem CBI i potwierdza swoje stanowisko, zgodnie z którym Komisja powinna skorzystać z przysługującego jej uprawnienia do proponowania przepisów i zainicjować unijny zakaz legislacyjny w odniesieniu do wszystkich programów CBI w UE;
18. uznaje ważną rolę Prokuratury Europejskiej (EPPO) w ochronie praworządności i walce z korupcją w Unii oraz zachęca Komisję, by w kolejnych sprawozdaniach ściśle monitorowała poziom współpracy państw członkowskich z EPPO; wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, by przystąpiły do EPPO; z zadowoleniem odnotowuje, że Polska rozpoczęła procedurę przystąpienia do Prokuratury Europejskiej, co świadczy o zdecydowanym zaangażowaniu nowego rządu w ochronę interesów finansowych UE i skuteczne zwalczanie korupcji; uważa, że warunkiem wstępnym otrzymania funduszy UE powinno być członkostwo w EPPO; ponawia apel o rozszerzenie mandatu EPPO;

³⁸ GRECO, Fifth evaluation round, Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation report [Piąta runda ocen – Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości w rządach centralnych (najwyższe funkcje wykonawcze) i organach ścigania – Sprawozdanie z oceny], Cypr, 2 października 2023 r.

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

19. jest zdania, że Europol, Eurojust, Europejski Trybunał Obrachunkowy, EPPO i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) powinny skuteczniej współpracować w celu zapobiegania korupcji zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w instytucjach unijnych; w tym kontekście apeluje również o utworzenie skutecznego unijnego organu ds. etyki;
20. zauważa, że korupcja może obejmować organy krajowe, w tym organy sądowe i policyjne, które same mają za zadanie ją zwalczać; w tym kontekście nadal wyraża zaniepokojenie powolnymi i ograniczonymi postępami w eliminowaniu kultury bezkarności na najwyższym szczeblu na Malcie, ujawnionej przez niezależne dochodzenie publiczne w sprawie zabójstwa Daphne Caruany Galizii; uważa, że organy UE, takie jak Europol, odgrywają ważną rolę w prowadzeniu dochodzeń w sprawie korupcji i gromadzeniu dowodów, ale na przeszkodzie staje wymóg krajowej zgody na udział Europolu; apeluje o zwiększenie mandatu Europolu, aby umożliwić mu prowadzenie dochodzeń w przypadkach korupcji opisanych powyżej; podkreśla znaczenie zagwarantowania nadzoru nad Europolem na szczeblu UE, wzmocnienia niezależnych unijnych mechanizmów rozliczalności, organów i agencji oraz poprawy demokratycznej kontroli działalności Europolu, w tym przez grupę ds. wspólnej kontroli parlamentarnej, obejmującej systematyczną ocenę wszystkich działań agencji i przestrzegania jej mandatu, a także obowiązku podejmowania działań następczych w związku z zaleceniami wydanymi agencji przez Parlament;
21. z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji dotyczące walki z korupcją, które stanowią odpowiedź na apel Parlamentu o nasilenie walki z korupcją; zauważa, że Komisja zamierza uwzględniać aspekt korupcji w opracowywaniu polityk i programów UE oraz aktywnie wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz wdrożenia solidnych polityk i przepisów antykorupcyjnych; z zadowoleniem przyjmuje gotowość do zajęcia się transgranicznym wymiarem korupcji poprzez kryminalizację przestępstw korupcyjnych i harmonizację kar w całej UE;
22. podkreśla, że korupcja i pranie pieniędzy są ze sobą nierozzerwalnie powiązane oraz że pranie pieniędzy jest jednym z najważniejszych czynników umożliwiających nielegalną działalność w ramach przestępczości zorganizowanej (a tym samym atak na praworządność), poprzez którą przestępcy przekazują dochody z przestępstwa do legalnej gospodarki; jest świadomy, że nadużycia finansowe na szkodę budżetu UE mogą również być wstępem do prania pieniędzy; potwierdza swoje głębokie przekonanie, że tylko poprzez wzmocnienie unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych i zwiększenie przejrzystości w instytucjach europejskich można skutecznie i wydajnie realizować i wzmacniać ochronę interesów finansowych UE, przewyżczając nieodłączne ograniczenia systemów krajowych, które nie są wystarczające do przeciwdziałania atakom na interesy finansowe Unii o coraz bardziej transnarodowym charakterze;

Niezależne organy

23. podkreśla, że mechanizmy kontroli i równowagi mogą funkcjonować tylko wtedy, gdy trybunały konstytucyjne, rzecznicy praw obywatelskich, krajowe instytucje praw człowieka, firmy audytorskie, organy ds. równości i wszystkie inne niezależne organy są w stanie funkcjonować i mają wystarczająco szerokie uprawnienia, niezależność, uczciwość i odpowiednie finansowanie;
24. zauważa, że według Komisji sytuacja w państwach członkowskich dotycząca rzeczników praw obywatelskich, krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i innych niezależnych organów – na Cyprze, w Słowacji, Luksemburgu, Portugalii, Słowenii i Polsce

zaszły pewne zmiany we właściwym kierunku, na Litwie, Węgrzech i w Chorwacji wciąż są pewne wyzwania, we Włoszech, w Czechach, na Malcie i w Rumunii w ogóle nie utworzono krajowej instytucji praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi ONZ, w Bułgarii, Hiszpanii i Austrii wystąpiły opóźnienia w powoływaniu na stanowiska w różnych niezależnych organach, a w Polsce zagrożone jest skuteczne funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli; z wielkim zaniepokojeniem odnotowuje niedawne wydarzenia w Grecji, gdzie niezależne organy, takie jak grecki Urząd ds. Bezpieczeństwa Komunikacji i Prywatności (ADAE) i grecki Urząd Ochrony Danych, są pod coraz większą presją ze względu na ich prace związane z nielegalnym stosowaniem oprogramowania szpiegowskiego, a członkowie zarządu ADAE zostali niedawno ostatnio pośpiesznie zastąpieni na skutek decyzji greckiego parlamentu, najwyraźniej ze względu na zbliżającą się decyzję ADAE o nałożeniu grzywny na grecką agencję wywiadowczą;

Pluralizm mediów i wolność mediów

25. podkreśla, że bez pluralizmu mediów i wolności mediów życie demokratyczne i praworządność nie mogą przetrwać;
26. uważa, że przejrzysta własność mediów stanowi podstawowe minimum dla zachowania pluralizmu mediów; zauważa stwierdzenie Komisji, że od czasu opublikowania sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. w Grecji, Luksemburgu i Szwecji przyjęto nowe przepisy zwiększające przejrzystość własności mediów lub poprawiające publiczną dostępność informacji o własności mediów oraz że takie przepisy wzmocniono na Cyprze; zauważa, że w Bułgarii, Czechach i Francji zmiany jeszcze nie nastąpiły; zachęca instytucje europejskie, aby wreszcie przyjęły solidny i ambitny akt o wolności mediów, aby zapewnić harmonizację przejrzystości przepisów w sprawie własności mediów na szczeblu UE;
27. zauważa, że Komisja stwierdza, iż organy regulacyjne ds. mediów nie są chronione wystarczającymi zabezpieczeniami przed nadmiernymi naciskami politycznymi (np. na Węgrzech i w Słowenii, a do niedawna w Polsce – za poprzedniego rządu, kierowanego przez Prawo i Sprawiedliwość) oraz że organom brakuje zasobów (zwłaszcza w Grecji i Rumunii); wzywa Komisję do podjęcia wszystkich koniecznych środków i zapewnienia skutecznego wdrażania art. 30 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁴⁰, zawierającego wymóg dotyczący zabezpieczeń niezależności krajowych władz regulacyjnych;
28. podkreśla znaczenie niezależności redakcyjnej mediów publicznych oraz obowiązek przestrzegania tej zasady przez wszystkie państwa członkowskie; podkreśla potrzebę ustanowienia gwarancji przeciwko ingerencjom wewnętrznym i zewnętrznym; uważa, że należy chronić media publiczne przed naciskami politycznymi, w tym nieuzasadnionymi zwolnieniami, oraz należy wdrożyć gwarancje swobodnego podejmowania decyzji redakcyjnych; zauważa, że według Komisji Luksemburg, Słowenia, Niemcy, Estonia, Słowacja i Czechy podjęły inicjatywy na rzecz wzmocnienia gwarancji prawnych lub środków budżetowych, aby zwiększyć niezależność krajowych nadawców publicznych, podczas gdy Cypr, Irlandia i Szwecja również omawiają reformy, natomiast w Rumunii, na Malcie i na Węgrzech brak jest takich środków; odnotowuje wysiłki nowego polskiego rządu na rzecz przywrócenia niezależności

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

- nadawcy publicznego; zauważa, że w najnowszym Monitorze Pluralizmu Mediów ryzyko dla autonomii redakcyjnej i niezależności politycznej na Malcie oceniono jako „wysokie” i zmieniono ocenę ogólnego ryzyka dla pluralizmu mediów ze „średniego” na „wysokie”;
29. z zaniepokojeniem odnotowuje planowaną restrukturyzację Słowackiego Radia i Telewizji (RTVS), głównego nadawcy publicznego w tym kraju; podkreśla, jak ważne jest zachowanie wolnych i niezależnych mediów jako fundamentu demokratycznego społeczeństwa; ubolewa nad decyzją słowackiego premiera i kilku urzędników rządowych o wstrzymaniu komunikacji z kluczowymi mediami i uznaje ją za istotną przeszkodę dla prawa obywateli do otrzymywania odpowiednich informacji od rządu; podkreśla, że takie działania ograniczają wolność i przejrzystość mediów oraz przyczyniają się do rozpowszechniania manipulacyjnej dezinformacji w przestrzeni publicznej;
30. apeluje do Rady i Komisji o zapewnienie odpowiedniego finansowania z przeznaczeniem na niezależne, ogólnoeuropejskie dziennikarstwo wysokiej jakości na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;

Ochrona dziennikarzy

31. przypomina, że niezależne dziennikarstwo jest kluczowym elementem demokratycznej państwowości w ramach podstawowych mechanizmów kontroli i równowagi, a także elementem kontroli publicznej; wyraża zaniepokojenie podejmowanymi przez niektóre rządy i siły gospodarcze celowymi próbami uciszenia dziennikarzy, którzy ujawniają nadużycia; podkreśla, że bezpodstawne ingerencje i naciski, strach oraz autocenzura wywierają efekt mrozący wobec korzystania z dziennikarskiej wolności wypowiedzi;
32. ubolewa nad niepokojącymi tendencjami dotyczącymi bezpieczeństwa dziennikarzy w niektórych państwach członkowskich; zauważa, że od 2015 r. platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy zarejestrowała ponad 1600 ostrzeżeń o groźbach; ubolewa nad zastraszaniem dziennikarzy podczas kampanii wyborczych, co ostatnio miało miejsce podczas wyborów w Słowacji; ubolewa nad brakiem poprawy warunków pracy dziennikarzy na Malcie od czasu zabójstwa Daphne Caruany Galizii, w tym brakiem skutecznego wdrożenia zaleceń zawartych w sprawozdaniu z dochodzenia publicznego z 29 lipca 2021 r.; wzywa słowackich urzędników rządowych do powstrzymania się od ataków werbalnych na osoby fizyczne; podkreśla, że urzędnicy publiczni i rządowi mają obowiązek służyć wszystkim obywatelom, zwłaszcza w kraju, w którym doszło do przestępstw z nienawiści i do zabójstwa dziennikarza;
33. jest zaniepokojony ciągłym stosowaniem powództw SLAPP w całej Unii Europejskiej; wzywa państwa członkowskie do wdrożenia zalecenia Komisji (UE) 2022/758⁴¹ oraz do przyjęcia krajowych środków przeciwdziałających SLAPP w celu ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy uczestniczą w debacie publicznej, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi; zauważa, że można to osiągnąć przez likwidację kar pozbawienia wolności za zniesławienie, depenalizację zniesławienia i preferowanie zamiast tego postępowań cywilnych lub administracyjnych; z zadowoleniem przyjmuje porozumienie polityczne między współprawodawcami UE w sprawie dyrektywy w sprawie

⁴¹ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), Dz.U. L 138 z 17.5.2022, s. 30.

przeciwdziałania SLAPP⁴²; wzywa Komisję, aby przeanalizowała możliwość zaproponowania dalszych przepisów w celu objęcia nimi wszystkich przypadków SLAPP, w tym przypadków krajowych; ubolewa, że pomimo zastrzeżeń zgłoszonych przez różne organizacje międzynarodowe zaproponowane przez Maltę przepisy przeciwdziałające strategicznym powództwom zmierzającym do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) najwyraźniej nie chronią wystarczająco pracy dziennikarzy⁴³; ponawia apel do niektórych maltańskich polityków, w tym byłego premiera Malty, o wycofanie spraw o zniesławienie odziedziczonych przez spadkobierców Daphne Caruany Galizii, które nadal trwają po kilku latach od jej zabójstwa;

34. wzywa rząd grecki, aby zajął się poważnymi problemami wskazanymi przez mechanizm szybkiego reagowania w kwestii wolności mediów (MFRR) – sojusz, który śledzi i monitoruje naruszenia wolności prasy i mediów oraz reaguje na nie, w szczególności w związku z arbitralną inwigilacją, przestępstwami wobec dziennikarzy i bezkarnością tych przestępstw, powództwami SLAPP oraz niezależnością i pluralizmem mediów⁴⁴; z zadowoleniem przyjmuje utworzenie grupy zadaniowej ds. ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji, której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa i niezależności dziennikarzy i innych pracowników mediów, podnoszenie świadomości, a także monitorowanie bezpieczeństwa dziennikarzy, rozpoczęte przez grupę zadaniową zgodnie z zaleceniem Komisji (UE) 2021/1534 z dnia 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej⁴⁵; z wielkim zaniepokojeniem odnotowuje niedawne zatrzymanie reporterki przez władze francuskie, najwyraźniej w celu ujawnienia jej źródeł, a także nielegalne podsłuchiwanie holenderskiego dziennikarza pracującego dla „De Correspondent”;
35. stanowczo potępia brak decydującego przełomu w śledztwie w sprawie zamordowania Giorgosa Karaivaza; zauważa, że dwóch domniemanych sprawców aresztowano ponad dwa lata po morderstwie na podstawie dowodów, którymi, jak się okazuje, policja dysponowała od początku; uważa, że osoba, która zleciła to morderstwo, nadal nie została zidentyfikowana; zauważa, że Giorgos Karaivaz – podobnie jak Daphne Caruana Galizia i Ján Kuciak – prowadził śledztwa w sprawie korupcji i przestępczości oraz że być może miał wysoko postawionych wrogów, w tym w kręgach politycznych; zwraca uwagę, że osoba podejrzana o zlecenie morderstwa Daphne Caruany Galizii nadal nie została skazana, a władze nie zajęły się odpowiednio wszystkimi przypadkami korupcji i przestępstw, które dziennikarka badała;
36. potępia nielegalną inwigilację dziennikarzy, w szczególności za pomocą oprogramowania szpiegowskiego; jest zbulwersowany odmową wdrożenia przez Komisję Europejską wszystkich zaleceń specjalnej komisji śledczej ds. oprogramowania Pegasus i uważa, że stanowi to zaniechanie z jej strony; ponownie apeluje do Komisji, aby oceniła spełnienie określonych w zaleceniu warunków szczegółowych dotyczących Cypru, Grecji, Węgier, Polski i Hiszpanii, na co przewidziany był termin 30 listopada 2023 r.; z zadowoleniem przyjmuje utworzenie

⁴² Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177).

⁴³ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pismo do przewodniczącego parlamentu Malty, 26 września 2023 r.

⁴⁴ Międzynarodowy Instytut Prasowy, *Murdered, surveilled and sued: decisive action needed to protect journalists and salvage press freedom in Greece [Mordowani, inwigilowani i pozywani: potrzeba zdecydowanych działań, aby chronić dziennikarzy i uratować wolność prasy w Grecji]*, 27 września 2023 r.

⁴⁵ Dz.U. L 331 z 20.9.2021, s. 8.

- w polskim Sejmie specjalnej komisji śledczej posiadającej uprawnienia śledcze; apeluje o przeprowadzenie szczegółowego dochodzenia w sprawie zarzutów poważnych naruszeń przepisów krajowych i unijnych, dotyczących prowadzenia przez rząd Prawa i Sprawiedliwości bezprawnej inwigilacji w celach politycznych; jest zaniepokojony faktem, że lista ofiar ma być bardzo długa i że ma być na niej wielu polityków, prawników, prokuratorów, dziennikarzy, przedsiębiorców, aktywistów i inne osoby; zwraca uwagę, że sprawiedliwości nie wymierzono w żadnym z licznych przypadków nadużywania oprogramowania szpiegowskiego przeciwko dziennikarzom, działaczom, politykom, prawnikom i innym osobom stanowiącym cel polityczny; w związku z tym stwierdza, że wbrew temu, co zakłada Komisja, wiele organów krajowych nie chce ani nie jest w stanie zająć się tą sprawą, co sprawia, że ofiary są pozbawione skutecznego środka prawnego, a demokracja nie jest chroniona; jest głęboko zaniepokojony mrozącym efektem bezkarności nadużywania oprogramowania szpiegowskiego wobec dziennikarzy i ich źródeł; podkreśla, że bezprawne wykorzystywanie oprogramowania szpiegowskiego przez rządy krajowe bezpośrednio i pośrednio wpływa na uczciwość podejmowania decyzji, podważając tym samym demokrację w Unii Europejskiej, i wskazuje na pilną potrzebę większej przejrzystości i rozliczalności prawnej sektora nadzoru;
37. przypomina, że handel oprogramowaniem szpiegowskim i jego stosowanie muszą być ściśle uregulowane, że stosowanie oprogramowania szpiegowskiego przez państwa członkowskie musi być proporcjonalne i nie może być arbitralne oraz że inwigilacja może być dozwolona tylko w nielicznych z góry określonych sytuacjach; uważa, że skuteczne mechanizmy *ex ante* zapewniające nadzór sądowy mają kluczowe znaczenie dla ochrony wolności jednostki; potwierdza, że zezwalanie na nieograniczone możliwości nadzoru nie może zagrażać indywidualnym prawom; podkreśla, że ważna jest również zdolność wymiaru sprawiedliwości do sprawowania znaczącego i skutecznego nadzoru *ex post* w dziedzinie wniosków o nadzór nad bezpieczeństwem narodowym, aby zapewnić możliwość kwestionowania nieproporcjonalnego korzystania z oprogramowania szpiegowskiego przez rządy;
38. podkreśla, że skutki bezprawnego stosowania oprogramowania szpiegowskiego są znacznie dotkliwsze w państwach członkowskich, gdzie organy, do których normalnie należałoby prowadzenie dochodzeń, gwarantowanie zadośćuczynienia osobom będącym celem inwigilacji i zapewnianie rozliczalności, są zawłaszczane przez państwo i gdzie trwa kryzys praworządności i zagrożona jest niezależność wymiaru sprawiedliwości, przez co nie można polegać na organach krajowych; w związku z tym apeluje do Komisji, aby sprawozdanie na temat praworządności obejmowało specjalne monitorowanie i zalecenia w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich w związku z bezprawnym wykorzystywaniem przez nie oprogramowania szpiegowskiego, wraz z oceną zdolności instytucji państwowych do reagowania w celu zapewnienia zadośćuczynienia dotkniętym osobom;

Przejrzystość i dostęp do informacji

39. ubolewa nad ciągłymi trudnościami w uzyskiwaniu informacji i dostępie do dokumentów napotykanymi przez wielu obywateli, dziennikarzy i parlamentarzystów w wielu państwach członkowskich; podkreśla, że zbyt często organy publiczne celowo udaremniają dostęp do informacji i dokumentów, na przykład nieproporcjonalnie opóźniając decyzje lub udzielając tylko pozornego dostępu przez jedynie częściowe udostępnianie informacji; zauważa, że według ustaleń Komisji niektóre państwa członkowskie, takie jak Czechy, Litwa i Słowacja, podjęły inicjatywy w celu lepszego uregulowania dostępu do informacji, zaś inne, takie jak Niemcy, Hiszpania, Chorwacja, Luksemburg i Węgry, pracują nad poprawą sytuacji w tym

obszarze; zauważa jednak, że niektóre państwa, takie jak Malta, Austria i Finlandia, nadal nie w pełni zajmują się tymi problemami; ponawia apel do rządu maltańskiego o wycofanie odwołań od szeregu wniosków o udzielenie wolności informacji złożonych przez serwis informacyjny *The Shift News*;

40. wzywa instytucje UE, by dawały przykład pod względem dostępu do informacji i dokumentów; w związku z tym odnotowuje sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów, opracowane w następstwie dochodzenia strategicznego w tej sprawie, w którym stwierdzono niewłaściwe administrowanie, gdyż Komisja dopuszczała się systematycznych i znacznych opóźnień w zatwierdzaniu wniosków⁴⁶; wzywa Komisję do definitywnego rozwiązania tego powtarzającego się problemu;
41. zachęca państwa członkowskie do uregulowania działalności lobbingowej przez wprowadzenie krajowych obowiązkowych rejestrów służących przejrzystości dla wszystkich polityków oraz członków i urzędników rządów, organów i agencji; wzywa polityków, członków rządów oraz urzędników organów i agencji, aby podawali wykazy wszystkich swoich spotkań do wiadomości publicznej;

Wymiar gospodarczy praworządności

42. wzywa do wzmocnienia zasady praworządności na rynku wewnętrznym; podkreśla, że niezawodne i stabilne struktury praworządności są kluczowymi filarami inwestycji i handlu, o zasadniczym znaczeniu dla konkurencyjności, a tym samym dla zdolności systemu ochrony socjalnej i rynku pracy w Unii Europejskiej; ubolewa nad podejmowanymi przez państwa członkowskie w tej dziedzinie środkami naruszającymi prawo Unii, takimi jak niektóre środki protekcyjnistyczne;
43. domaga się ściślejszego monitorowania gospodarczego wymiaru praworządności; wzywa Komisję, aby sprawozdaniu na temat praworządności, w związku z jego poszerzonym zakresem, położyła większy nacisk i zwróciła szczególną uwagę na wymiar gospodarczy;
44. ponownie potępia zgłaszane systemowe dyskryminujące, nieprzejrzyste i nieuczciwe praktyki wobec przedsiębiorstw w niektórych sektorach na Węgrzech oraz wykorzystywanie unijnych środków finansowych do wzbogacania sojuszników politycznych rządu, co jest sprzeczne z unijnymi przepisami dotyczącymi konkurencji i zamówień publicznych; wyraża głębokie zaniepokojenie coraz większą koncentracją przedsiębiorstw w rękach oligarchów posiadających powiązania z obecnym rządem, którzy publicznie zasygnalizowali chęć dokonania zakupów w tych kluczowych sektorach, a także działaniami ukierunkowanymi na konkurentów tych przedsiębiorstw;
45. przypomina, że w zakresie stosowania Traktatów wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową jest zakazana zgodnie z kartą oraz że swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i swoboda przepływu kapitału mają podstawowe znaczenie dla jednolitego rynku; podkreśla, że przepisy dotyczące równego traktowania zakazują jawnej i ukrytej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku przedsiębiorstwa, siedzibę; podkreśla, że właściwe wdrożenie zasad konkurencji i zamówień publicznych leży również w interesie węgierskich przedsiębiorstw;

⁴⁶ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, sprawozdanie specjalne z dochodzenia strategicznego dotyczącego czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów (OI/2/2022/OAM), 18 września 2023 r.

46. wzywa wszystkie państwa członkowskie, by dowiodły swojego zobowiązania do zachowania praworządności przed społecznością międzynarodową oraz dokładnie i spójnie wdrożyły wszystkie przyjęte unijne środki ograniczające; wzywa Komisję do uważnego monitorowania tych działań;

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego

47. uznaje kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego i zdrowej przestrzeni obywatelskiej w utrzymywaniu i ochronie praworządności oraz ponawia swój apel o poświęcenie osobnego rozdziału sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich; zauważa, że według Komisji Malta, Irlandia, Bułgaria, Litwa i Niemcy ogłosiły lub rozpoczęły działania na rzecz poprawy ram dotyczących społeczeństwa obywatelskiego oraz że społeczeństwo obywatelskie stoi w obliczu szczególnych wyzwań na Cyprze, w Grecji, w Hiszpanii, we Włoszech i we Francji, a w obliczu stałych autorytarnych i poważnych ograniczeń systemowych na Węgrzech i w Polsce za poprzedniego rządu pod przewodnictwem Prawa i Sprawiedliwości; wzywa wszystkie państwa członkowskie, aby zaakceptowały organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako ważne zainteresowane strony w życiu demokratycznym oraz stworzyły sprzyjające warunki dla społeczeństwa obywatelskiego;
48. wzywa Komisję, aby nadal inwestowała, z wykorzystaniem specjalnych środków finansowych, w budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich i do sprawozdawczości na ten temat, np. za pośrednictwem programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”, i aby zapewniła odpowiednią ochronę organizacjom społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanym w ten proces; z zaniepokojeniem odnotowuje, że stronnicy podział finansowania w niektórych państwach wpływa na organizacje społeczeństwa obywatelskiego propagujące prawa słabszych grup społecznych lub działające ogólnie na rzecz spraw, na które rządy nie przeznaczają wsparcia; zachęca do dogłębnej oceny tych kwestii we wszystkich państwach objętych zakresem sprawozdania i podkreśla, że należy opracować zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące tych kwestii; wzywa Komisję, aby rozważyła bezpośrednie zarządzanie funduszami UE, tak by zagwarantować, że kwalifikujący się beneficjenci, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa i organy lokalne, otrzymają przeznaczone dla nich unijne środki finansowe;
49. z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie europejskich stowarzyszeń transgranicznych (COM(2023)0516) oraz zobowiązuje się do priorytetowego traktowania jej przyjęcia; apeluje ponadto do Komisji, aby ustanowiła strategię przewidującą minimalne normy ochrony organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich państwach członkowskich, tak by promować środowisko regulacyjne i polityczne wolne od zagrożeń i ataków oraz zapewniać tym organizacjom zrównoważony i niedyskryminacyjny dostęp do zasobów, a zarazem wspierać i promować ich zaangażowanie w dialog obywatelski i udział w kształtowaniu polityki;
50. jest głęboko zaniepokojony zapowiedzianymi przez rząd Słowacji planami przyjęcia przepisów, które osłabiłyby przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, w tym przez ograniczenie pracy organizacji pozarządowych i stygmatyzację organizacji otrzymujących finansowanie z zagranicy;
51. ubolewa, że w ostatnich latach dochodzi do stałego pogorszenia sytuacji obrońców praw człowieka w UE; wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby podjęły niezbędne środki w celu zapewnienia obrońcom praw człowieka możliwości pracy wolnej od przeszkód i niepewności;

Legalne użycie siły przez policję zgodnie z zasadami praworządności, a także wolność słowa i pokojowych zgromadzeń

52. podkreśla, że egzekwowanie prawa odgrywa zasadniczą rolę w utrzymywaniu praworządności, stwarzaniu bezpiecznego środowiska dla ludzi i umożliwianiu im korzystania z praw podstawowych; ubolewa, że zgodnie ze sprawozdaniem Komisji na temat praworządności z 2023 r. w wielu państwach członkowskich, w tym w Belgii, na Cyprze, w Portugalii i w Słowacji, organy ścigania nie dysponują wystarczającymi zasobami, aby skutecznie wykonywać obowiązki, takie jak walka z korupcją; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia policji i innym organom ścigania odpowiedniego finansowania, szkolenia i zasobów kadrowych;
53. podkreśla, że uprawnienie do użycia siły należy traktować z ogromną ostrożnością, i podkreśla, że państwa członkowskie muszą zapewniać, by policja używała siły tylko wówczas, gdy jest to zdecydowanie konieczne i tylko w zakresie wymaganym do osiągnięcia uzasadnionego celu; przypomina, że policja musi wykonywać swoje zadania zgodnie z zasadą bezstronności i niedyskryminacji; wzywa państwa członkowskie do prowadzenia wnikliwych dochodzeń w sprawach nadmiernej użycia siły lub dyskryminacyjnego traktowania przez organy ścigania oraz zapewnienia gwarancji systemowych przeciwko takim nadużyciom;
54. wzywa państwa członkowskie do uwzględniania kodeksu etyki policyjnej Rady Europy w tym zakresie; uważa, że funkcjonariusze policji powinni być przeszkoleni w zakresie stosowania alternatywnych praktyk utrzymywania porządku publicznego, które nie zagrażają życiu manifestantów ani zatrzymanych; wzywa państwa członkowskie, aby w oparciu o normy, zalecenia i wytyczne ONZ opracowały ogólnounijne wytyczne dotyczące przejrzystego, niezależnego i spójnego procesu wyboru, testowania i wypróbowywania broni używanej przez funkcjonariuszy organów ścigania; zauważa, że w ocenie tej należałoby określić zgodność z międzynarodowymi normami i prawem w zakresie praw człowieka przed rozpoczęciem procesu wyboru i rozmieszczenia; wzywa państwa członkowskie, aby gromadziły dane dotyczące wszystkich przypadków użycia siły, tak by umożliwić dokumentowanie używania i nadużywania siły, jego nieoczekiwanych konsekwencji, a także przypadków obrażeń i śmierci oraz ich przyczyn; z zaniepokojeniem odnotowuje stosowanie nadmiernej siły przez organy ścigania we Francji; podkreśla, że francuska policja jest mocniej uzbrojona niż większość sił policyjnych w UE; wyraża zaniepokojenie faktem, że organy ścigania we Francji prowadzą również arbitralne zatrzymania manifestantów, co stanowi naruszenie ich prawa do wolności, gdyż większość zatrzymanych jest zwalnianych w ciągu kilku godzin bez jakichkolwiek zarzutów;
55. z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje, że w całej UE nadal zgłaszane są liczne przypadki nieproporcjonalnego użycia siły przeciwko pokojowym manifestantom, w tym ich pobicia; zauważa, że organy ścigania w niektórych państwach członkowskich coraz częściej używają „broni nieśmiertelności” do kontrolowania lub rozpraszania manifestantów, w wyniku czego wiele osób w ostatnich latach odniosło poważne rany, dlatego konieczne są jasne wytyczne dotyczące stosowania tej broni;
56. uważa, że w niektórych miejscach w UE warunki dotyczące wolności wypowiedzi i zgromadzeń są niepokojące; zaznacza, że ograniczenia prawa do pokojowych zgromadzeń nie mogą co do zasady opierać się na treści przekazu uczestników protestu, gdyż prawo do pokojowych zgromadzeń jest ściśle powiązane z prawem do wolności wypowiedzi, z wyjątkiem zgromadzeń mających na celu podżeganie do przemocy; nalega, by ustawy i praktyki dotyczące zgromadzeń zawsze były zgodne z międzynarodowymi standardami praw

człowieka dotyczącymi wolności zgromadzeń i działań policyjnych wobec demonstracji, łącznie z zapewnianiem gruntownych szkoleń dotyczących praw człowieka dla funkcjonariuszy policji; wzywa państwa członkowskie, aby nie przyjmowały ustaw lub praktyk, które w sposób prewencyjny ograniczałyby prawo do pokojowego zgromadzania się lub penalizowałyby demonstrantów z wyprzedzeniem bez nadzoru sądowego;

57. wyraża głębokie zaniepokojenie licznymi przypadkami, w których policja nadużywała siły wobec grup mniejszościowych, np. Romów, do czego dochodziło w różnych państwach członkowskich; wzywa władze państw członkowskich, aby w pełni i niezależnie zbadały wszystkie takie przypadki; z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje, że w ciągu trzech lat w Grecji zabitych zostało trzech młodych Romów i że nie przeprowadzono szczegółowych dochodzeń w tych sprawach;

Równość, niedyskryminacja i pluralizm

58. zauważa, że erozja demokracji i praworządności oraz podważanie praw mniejszości często idą w parze, i ponownie podkreśla, że w przyszłych sprawozdaniach potrzebne jest kompleksowe podejście do monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych; ubolewa nad brakiem postępów w zakresie ochrony mniejszości w całej UE; potępia mowę nienawiści wobec grup mniejszościowych, w tym ze strony osób urzędników państwowych i osób pełniących funkcje polityczne;
59. podkreśla, że trzeba zwalczać wszelkiego rodzaju dyskryminację, mowę nienawiści i przestępstwa ukierunkowane konkretnie na grupy mniejszościowe oraz członków mniejszości narodowych, etnicznych, językowych i religijnych; wzywa Komisję, aby w następnym sprawozdaniu uwzględniła nowy specjalny filar dotyczący tej sprawy, obejmujący wszystkie formy ksenofobii, rasizmu, antysemityzmu, islamofobii, antycyganizmu, fobii wobec osób LGBTIQ, mowy nienawiści i dyskryminacji we wszystkich państwach członkowskich;
60. jest zaniepokojony niedawnym gwałtownym wzrostem antysemityzmu, w tym aktami przemocy, zastraszaniem i symbolami nienawiści eksponowanymi w przestrzeni publicznej;
61. jest również zaniepokojony poziomem islamofobii w UE, w tym kampaniami oszczerstw i dezinformacją;
62. wyraża rozczarowanie powolnym rozwiązywaniem przez Komisję problemu nieprzestrzegania przez państwa członkowskie przepisów i orzeczeń dotyczących praw podstawowych; apeluje do Komisji, która stoi na straży Traktatów, aby wywiązywała się z obowiązku egzekwowania prawa UE dotyczącego praw człowieka i nie polegała tylko na występowaniu do sądów przez samych obywateli domagających się stosowania prawa UE; zaleca Komisji, aby w szczególności podejmowała działania w związku z niewykonywaniem wyroków TSUE na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE i rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności, w przypadkach nieprzestrzegania prawa;
63. wzywa państwa członkowskie UE, aby uczyniły ochronę praw osób LGBTIQ+ rzeczywistym i przekrojowym priorytetem we wszystkich obszarach polityki; wzywa Komisję, aby wykorzystywała wszelkie dostępne środki w celu zapewnienia poszanowania praw osób LGBTIQ w całej UE, w tym wszczyniała przeciwko państwom członkowskim postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa państwa członkowskie, aby uwzględniły 12 zaleceń Komitetu Sterującego Rady Europy ds. Walki z Dyskryminacją, Różnorodności i Włączenia Społecznego dotyczących zwalczania przestępstw z nienawiści

- przeciwko osobom LGBTIQ+, a także zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji⁴⁷; odnotowuje niedawny rumuński projekt ustawy mający na celu zastosowanie się do wyroku TSUE w sprawie Coman z 2018 r.⁴⁸, a także odnotowuje, że ten projekt ustawy krytykowano za to, że wykonuje ten wyrok jedynie bardzo wąsko i nie gwarantuje równych praw parom osób tej samej płci⁴⁹; wzywa wszystkie inne państwa członkowskie, które nie uznają prawnie związków osób tej samej płci, takie jak Bułgaria, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja, aby zagwarantowały prawną możliwość zawierania takich związków;
64. głęboko ubolewa, że w niektórych państwach członkowskich nadal nie jest możliwe prawne uzgodnienie płci poprzez zmianę aktu stanu cywilnego; ubolewa, że rząd Bułgarii nie podejmuje wysiłków, by opracować wiarygodny plan działania w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie Y.T. przeciwko Bułgarii; przypomina, że Bułgarii ciągle nie wykonała wyroku TSUE w sprawie Sary (C-490/20);
65. wzywa do włączenia względów orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, ekspresji płciowej i cech płciowych do unijnych ram prawnych przeciwdziałania dyskryminacji, w oparciu o szeroką interpretację względów orientacji seksualnej i płci oraz zasadę równości kobiet i mężczyzn ustanowioną w Traktatach; zauważa, że zagwarantuje to wszystkim obywatelom Unii pewność prawa i kompleksowość ochrony oraz że ta interpretacja została już uzgodniona przez współprawodawców we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie norm dla organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy (COM(2022)0688);
66. domaga się europejskiego zakazu „praktyk konwersyjnych”; domaga się zakazu okaleczania narządów płciowych, którego doświadczają również osoby interseksualne; domaga się zakazu przymusowych aborcji i przymusowej sterylizacji, które stanowią formę przemocy ze względu na płeć i szczególnie dotyczą osoby z niepełnosprawnościami; podkreśla znaczenie poszanowania samostanowienia i autonomii oraz promowania zdrowia fizycznego i psychicznego osób LGBTIQ+; podkreśla, że zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (COM(2022)0105) do wykazu przestępstw zwalczanych na szczeblu UE należy dodać okaleczanie żeńskich narządów płciowych, okaleczanie narządów płciowych osób interseksualnych i przymusową sterylizację;
67. ponownie podkreśla, że prawa kobiet są prawami człowieka i że nic nie uzasadnia regresu praw i autonomii kobiet; potępia w szczególności atak na zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz prawa kobiet i dziewcząt w niektórych państwach członkowskich; uważa, że prawo do bezpiecznej i legalnej aborcji powinno być zapisane w karcie;
68. podkreśla, że przemoc ze względu na płeć, zarówno w internecie, jak i poza nim, jest szczególnie poważnym przestępstwem i powszechnie występującym pogwałceniem praw podstawowych i wolności w Unii, któremu należy skuteczniej i z większą determinacją prze-

⁴⁷ Rada Europy, Komitet Sterujący ds. Walki z Dyskryminacją, Różnorodności i Włączenia Społecznego, Przegląd tematyczny wdrożenia zalecenia CM/Rec(2010)5, 14 września 2023 r. Rada Europy, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), Zalecenie polityczne ECRI nr 17 w sprawie zapobiegania nietolerancji i dyskryminacji wobec osób LGBTI oraz zwalczania tych zjawisk, 28 września 2023 r.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2018 r., odesłanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE skierowane przez Curtea Constituțională (Trybunał Konstytucyjny Rumunii), ECLI:EU:C:2018:385.

⁴⁹ Euractiv, Romanian LGBTQ+ community wants equal rights, not special conditions [Rumuńska społeczność LGBTQ+ chce równych praw, a nie specjalnych warunków], 22 września 2023 r.

- ciwdziałać w oparciu o wspólną podstawę; podkreśla, że przemoc ze względu na płeć jest wynikiem mających wymiar transgraniczny społecznych i systemowych różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn; zwraca w szczególności uwagę na rosnącą liczbę dobrze zorganizowanych i mających charakter transgraniczny ruchów antygenderowych, antyfeministycznych i skierowanych przeciw osobom LGBTIQ+; uważa ponadto, że wymiar transgraniczny cyberprzemocy ze względu na płeć oraz ogromne skutki indywidualne, gospodarcze i społeczne przemocy ze względu na płeć we wszystkich państwach członkowskich potwierdzają potrzebę zwalczania przemocy ze względu na płeć w jej wielu wymiarach w oparciu o wspólną unijną podstawę;
69. podkreśla, że brak wspólnego trybu zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz innych form przemocy ze względu na płeć wynika również z braku minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw i kar; zauważa, że obejmuje to wspólną definicję przemocy ze względu na płeć oraz minimalne zasady dotyczące kluczowych kwestii takich jak zapobieganie, niski poziom zgłaszania, ochrona i wspieranie ofiar oraz zadośćuczynienia dla ofiar, a także ściganie sprawców; podkreśla, że przyjęte podejścia i poziomy zaangażowania państw członkowskich w zapobieganie przemocy ze względu na płeć i jej zwalczania znacznie się różnią, w związku z czym wspólne podejście przyczyniłoby się również do ścigania przestępstw w operacjach transgranicznych;
70. uważa, że wprawdzie krajowe ordynacje wyborcze nie podlegają kompetencji Unii, jednak wszystkie organy wybieralne w Unii Europejskiej powinny reprezentować zróżnicowane głosy elektoratu; wyraża głębokie zaniepokojenie niektórymi systemami wyborczymi w całej Unii, które tłumią pluralizm, np. przez wprowadzenie wysokiego progu wyborczego; zachęca do krajowych reform wyborczych w przypadkach, w których duże części ludności nie są reprezentowane;
71. głęboko ubolewa nad licznymi przypadkami śmierci uchodźców i migrantów na morzu, którzy często są ofiarami handlu ludźmi oraz doświadczają nieludzkiego i poniżającego traktowania bez poszanowania ich bezpieczeństwa lub praw podstawowych; przypomina państwom członkowskim, że na mocy międzynarodowego prawa morskiego spoczywa na nich obowiązek udzielania pomocy osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie, i wzywa do ustanowienia kompleksowej unijnej misji poszukiwawczo-ratowniczej realizowanej przez właściwe organy państw członkowskich i Frontex; odnotowuje pracę Frontexu i jego urzędnika ds. praw podstawowych, a także Agencji UE ds. Azylu; zaznacza, że potrzebny jest skutecznego unijny system azylowy respektujący prawa człowieka; odnotowuje postęp w odniesieniu do nowego paktu o migracji i azylu, umożliwiający jego przyjęcie przed końcem obecnej kadencji parlamentarnej;
72. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że 15 lutego 2024 r. Grecja stała się szesnastym krajem członkowskim, który ustanowił przepisy dotyczące równości małżeńskiej: grecki parlament przyjął przełomową ustawę legalizującą małżeństwa osób tej samej płci i przyznającą pełne prawa rodzicielskie parom tej samej płci;

Przekrojowe ustalenia dotyczące stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych w całej UE

73. w związku z powyższym wyraża głębokie zaniepokojenie erozją demokracji, praworządności i praw podstawowych w całej UE; podkreśla, że choć już stan rzeczy przedstawiony w sprawozdaniu Komisji na temat praworządności świadczy o licznych problematycznych zjawiskach, sytuacja wydaje się jeszcze bardziej niepokojąca, jeśli uwzględnić inne niezależne sprawozdania i źródła; podkreśla, że erozja tych wartości w państwach członkowskich zagraża

instytucjom UE i sytuacji w UE jako całości, nawet jeśli niektóre państwa członkowskie wzorową ochronią i promują te wartości;

74. podkreśla, że nie jest to jedynie abstrakcyjny wniosek, lecz że ten stan rzeczy wpływa na codzienne życie obywateli i funkcjonowanie przedsiębiorstw w UE, mierzących się na przykład z problemem niewydajnego lub zależnego sądownictwa i szerzącej się korupcji oraz braku dostępu do niezależnego i wysokiej jakości dziennikarstwa; podkreśla, że podważa to zaufanie do naszego systemu demokratycznego opartego na praworządności; uważa, że przywrócenie poszanowania wartości UE w państwach członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla zapobieżenia dezintegracji naszych społeczeństw i Unii; wzywa Komisję, Radę i Radę Europejską do pełnego przyznania, że demokracja, praworządność i prawa podstawowe nie są sprawami wyłącznie krajowymi, lecz są bezpośrednio istotne dla Unii Europejskiej i jej instytucji;
75. wzywa państwa członkowskie do pełnego przestrzegania wartości, na których opiera się Unia, zapisanych w art. 2 TUE; w związku z tym wzywa państwa członkowskie, aby respektowały zasady legalności i pewności prawa, zapobiegały nadużywaniu władzy oraz zapewniły równość wobec prawa i niedyskryminację, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, podział władzy, niezależność wymiaru sprawiedliwości oraz ochronę praw człowieka, ponieważ są to kluczowe zasady prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli i równowagi w każdej zdrowej demokracji; wzywa Komisję do niezależnego przeanalizowania, czy zasady te są przestrzegane we wszystkich państwach członkowskich;

Egzekwowanie prawa UE

76. zauważa, że zasadniczym warunkiem praworządności w UE jest właściwe egzekwowanie całego jej prawa; potępia niekiedy otwarte i nieskrywane nieprzestrzeganie przez niektóre państwa członkowskie prawa UE w różnych dziedzinach, takich jak prawo do skutecznej ochrony sądowej, przepisy antykorupcyjne, azyl, wykonywanie sankcji i prawo dotyczące praw człowieka; podkreśla, że grozi to uczynieniem UE strefą bezprawia, w której niektóre państwa członkowskie uważałyby się za stojące ponad innymi, a prawa i wolności obywateli UE nie byłyby chronione w równym stopniu;
77. przypomina Komisji, że jej nadrzędnym zadaniem jest stać na straży Traktatów; podkreśla, że przedstawienie sprawozdania nie wystarczy, aby wzmocnić praworządność w Unii, lecz że sprawozdanie to powinno prowadzić do konkretnych działań w zakresie egzekwowania prawa, zwłaszcza gdy zalecenia nie są w pełni przestrzegane;
78. głęboko ubolewa, że Komisja nie podejmuje bardziej zdecydowanych działań w celu egzekwowania prawa UE; w związku z tym wzywa Komisję, aby wszczyniała więcej nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w już toczących się postępowaniach działała odważniej i szybciej; wzywa Komisję do systematycznego korzystania z procedur przyspieszonych i wniosków o środki tymczasowe przed TSUE; wzywa Komisję, aby nie wykorzystywała „dialogu” z państwami członkowskimi ani procedury EU Pilot jako elastycznego środka pozwalającego uniknąć wszczynania faktycznych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa Komisję, aby zrewidowała swoją politykę – określoną w komunikacie z 2022 r. w sprawie egzekwowania prawa UE – niewszczyniania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach roszczeń „indywidualnych”, ponieważ powoduje ona, że obywatele w całej UE są w poważnym stopniu pozbawieni praw, zwłaszcza gdy

ich rządy odmawiają przestrzegania prawa UE lub wyroków TSUE, również dlatego, że większość tych spraw nie ma charakteru wyłącznie indywidualnego, lecz dotyczy kwestii strategicznych i podstawowych;

79. zauważa utrzymujący się problem niepełnego wykonywania wyroków ETPC, a także decyzje Komitetu Ministrów Rady Europy; z zadowoleniem odnotowuje, że od 2022 r. sprawozdanie na temat praworządności zawiera systemowe wskaźniki wdrożenia wyroków wiodących ETPC; wzywa jednak Komisję, aby opracowała tablicę wyników służącą monitorowaniu wdrażania każdego wyroku TSUE i ETPC dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz w całości ujmowała ją w sprawozdaniu rocznym na temat praworządności; wzywa państwa członkowskie, aby bezzwłocznie wykonały zaległe wyroki, a także wzywa Komisję, aby oceniła konsekwencje pod względem zgodności z prawem UE i w razie potrzeby wszczęła postępowania sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

Sprawozdanie na temat praworządności jako narzędzie

80. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie na temat praworządności jako kluczowy fundament zestawu instrumentów na rzecz praworządności w UE i pochwała Komisję za dostarczenie dobrze napisanego sprawozdania opartego na dokładnych badaniach; przypomina, że roczne sprawozdanie na temat praworządności wprowadzono w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu przyjętą na podstawie sprawozdania ustawodawczego z własnej inicjatywy z 2016 r.⁵⁰;
81. uznaje, że sprawozdanie na temat praworządności stało się punktem odniesienia dla prac instytucji unijnych nad kwestiami praworządności w UE i w poszczególnych państwach członkowskich; dostrzega ciągłe zobowiązanie Komisji na przestrzeni lat do zwiększenia istotności sprawozdania, na przykład włączenie zaleceń dla poszczególnych krajów do poprzedniego sprawozdania oraz ocenę ich wypełnienia w obecnym sprawozdaniu;
82. przyznaje, że sprawozdanie Komisji na temat praworządności stało się bardziej kompleksowe niż początkowo (2020 r.); ubolewa jednak, że zasadnicze elementy rezolucji Parlamentu z 2016 r. nie zostały jeszcze wdrożone i że Komisja nie zastosowała się w pełni do zaleceń sformułowanych przez Parlament w poprzednich rezolucjach; zachęca Komisję do podjęcia działań w celu rozwiązania tego problemu; ubolewa w szczególności, że w 2023 r. sprawozdanie nie zostało znacząco rozszerzone przez dodanie nowego kompleksowego filaru; apeluje o uwzględnienie w sprawozdaniu rocznym brakujących istotnych elementów listy kontrolnej Komisji Weneckiej z 2016 r. dotyczącej praworządności, takich jak zapobieganie nadużywaniu władzy, równość wobec prawa i niedyskryminacja; podtrzymuje swoje stanowisko, że sprawozdanie powinno obejmować pełny zakres wartości określonych w art. 2 TUE, ponieważ nie można ich rozpatrywać oddzielnie; wzywa Komisję, aby w przyszłym roku rozszerzyła zakres sprawozdania;
83. z zaniepokojeniem zauważa, że Komisja, dążąc do rzeczowości i obiektywności, niekiedy staje się zbyt dyplomatyczna i nieprecyzyjna przy identyfikowaniu problemów związanych z praworządnością w państwach członkowskich; ubolewa, że eufemistyczny język oraz sztucznie równa liczba konkluzji i zaleceń dotyczących poszczególnych państw członkowskich ukrywają rzeczywiste różnice między państwami członkowskimi; ponawia zalecenie rozróżnienia między naruszeniami systemowymi a indywidualnymi, aby uniknąć ryzyka bagatelizowania najpoważniejszych naruszeń praworządności; wzywa Komisję do wyraźnego zaznaczenia, że państwa członkowskie, które systematycznie, celowo i poważnie naruszają

⁵⁰ Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

- wartości określone w art. 2 TUE przez pewien czas, mogą nie spełniać wszystkich kryteriów demokracji; uważa, że ocena realizacji zaleceń powinna być bardziej precyzyjna i jakościowa oraz powinna opierać się nie tylko na zmianach legislacyjnych, lecz także na rzeczywistych i niezależnych dowodach ich wdrożenia w praktyce; przypomina o konieczności opracowania harmonogramu, celów i konkretnych działań na potrzeby wdrażania zaleceń oraz wyszczególnienia możliwych konsekwencji w przypadku ich niewykonania; odnotowuje niekiedy rażące różnice między streszczeniami rozdziałów dotyczących poszczególnych krajów a szczegółową treścią samych rozdziałów i sugeruje interwencję redakcyjną;
84. potwierdza, że wiele z tych problemów można rozwiązać przez zaangażowanie niezależnego zespołu ekspertów w przygotowanie sprawozdania, ponieważ będą oni mniej związani względami dyplomatycznymi; wzywa Komisję, aby przemyślała swoje stanowisko w tej kwestii i rozważyła wszystkie możliwości zaangażowania niezależnych ekspertów w pracę nad kolejnymi sprawozdaniami na temat praworządności; ponownie wzywa Komisję, aby zwróciła się do Agencji Praw Podstawowych o doradztwo metodyczne i przeprowadzenie badań porównawczych w celu doprecyzowania kluczowych obszarów sprawozdania rocznego, z uwagi na ścisły związek między prawami podstawowymi a praworządnością;
85. dostrzega wysiłki Komisji na rzecz prowadzenia różnorodnych konsultacji i zbierania różnego rodzaju uwag w każdym państwie członkowskim, w tym od organów krajowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego; wzywa Komisję, aby rozszerzyła te działania oraz, na ile to możliwe, prowadziła wizyty na miejscu w państwach członkowskich, a nie wizyty wirtualne, gdyż może to zapewnić pełniejszy i bardziej kontekstowy obraz sytuacji lokalnej; przypomina w szczególności o znaczeniu konsultacji z przedstawicielami zawodów prawniczych, np. za pośrednictwem izb adwokackich i stowarzyszeń sędziowskich;
86. dostrzega rolę notariuszy w licznych państwach członkowskich, którzy faktycznie wykonują zadania sądów; uważa, że w kolejnych sprawozdaniach na temat praworządności w odpowiednich rozdziałach dotyczących poszczególnych krajów należy uwzględnić wkład notariuszy w standardy praworządności;
87. z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o rozszerzeniu zakresu geograficznego przyszłych sprawozdań na temat praworządności, aby objąć nimi kraje kandydujące, zgodnie z wcześniejszymi apelami Parlamentu⁵¹;
88. uważa, że aby zapewnić stałe znaczenie i wpływ sprawozdania, najlepszym sposobem jest stałe i ambitne poszerzanie jego zakresu, nieunikanie trudnych kwestii i egzekwowanie zaleceń;
89. apeluje do Komisji o większe inwestycje w upowszechnianie wiedzy na temat wartości Unii i stosowanych narzędzi, w tym sprawozdania rocznego, w szczególności w państwach, w których sytuacja budzi poważne zaniepokojenie;
90. potwierdza, że monitorowanie sytuacji nie wystarcza, zatem sprawozdanie roczne na temat praworządności nie jest celem samym w sobie, lecz powinno prowadzić do konkretnych działań w zakresie egzekwowania prawa w odniesieniu do stwierdzonych niedociągnięć; wzywa zatem Komisję do zapewnienia, by to sprawozdanie na temat praworządności stanowiło faktycznie nieodłączną część całego procesu w ramach mechanizmu praworządności jako całości, oraz do zagwarantowania pełnego wykorzystania kompletnego zestawu instrumentów na rzecz praworządności, jakim dysponuje, w tym art. 7 TUE w przypadkach, w których w sprawozdaniu na temat praworządności rok po roku stwierdza się ciągłe naruszenia w danym państwie członkowskim;

⁵¹ Dz.U. C 341 z 27.9.2023, s. 2.

Współpraca międzyinstytucjonalna i procedury dotyczące praworządności

91. odnotowuje ocenę dialogu na temat praworządności przeprowadzoną przez Radę oraz ogłoszone stanowisko Rady, zgodnie z którym rozważy ona dalszą ewentualną współpracę międzyinstytucjonalną w tym kontekście; wzywa Radę, aby zadbała o większy pluralizm dialogu na temat praworządności, zapraszając na swoje sesje przedstawicieli innych instytucji i zainteresowanych stron, w szczególności organów Rady Europy, takich jak Komisja Wenecka, Komisarz ds. Praw Człowieka, a także przedstawicieli Parlamentu Europejskiego;
92. ubolewa, że Komisja i Rada dotychczas odrzucały propozycję Parlamentu dotyczącą zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie demokracji, praworządności i praw podstawowych; potwierdza swoją gotowość do wznowienia rozmów na temat tego porozumienia;
93. w międzyczasie wzywa pozostałe instytucje, aby przynajmniej rozważyły dalszą współpracę w kontekście proponowanego międzyinstytucjonalnego projektu pilotażowego dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, co pomogłoby w budowaniu zaufania między instytucjami w praktyce, w szczególności przez wymianę praktyk w zakresie monitorowania, dialogu i spotkań;
94. wobec niechęci Komisji i Rady zwraca się do Prezydium o zorganizowanie procedury udzielania zamówień publicznych, aby utworzyć tymczasowy zespół niezależnych ekspertów pod auspicjami Parlamentu, w myśl zobowiązania podjętego we wcześniejszych rezolucjach; zespół taki doradzałby Parlamentowi w kwestii przestrzegania wartości zapisanych w art. 2 TUE w poszczególnych państwach członkowskich, a także dałby przykład funkcjonowania takiego zespołu w praktyce;
95. potępia całkowity brak postępów w toczących się procedurach na podstawie art. 7 ust. 1 TUE; wzywa Radę do zajęcia się każdym nowym zdarzeniem mającym wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe; ponownie zwraca się do Rady, aby uwzględniła zalecenia w ramach tej procedury, podkreślając, że dalsze zwlekanie z podjęciem takich działań będzie oznaczać naruszenie zasady praworządności przez samą Radę; domaga się poszanowania roli i kompetencji Parlamentu;
96. wzywa Komisję, aby we wszystkich instrumentach i procesach budżetowych uwzględniała, ściśle monitorowała i gwarantowała warunki dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych; potwierdza poważne zaniepokojenie decyzją Komisji uznającą, że horyzontalny warunek podstawowy dotyczący Karty został spełniony w odniesieniu do niezależności sądów, co umożliwiło władzom węgierskim składanie wniosków o zwrot kosztów w wysokości do 10,2 mld EUR, mimo że nawet pod niedawnych reformach Węgry nie spełniają standardów niezależności wymiaru sprawiedliwości określonych w Karcie; wzywa Komisję i Radę, aby w razie potrzeby nadal niezwłocznie stosowały rozporządzenie w sprawie warunkowości w zakresie praworządności i nie uchylały środków przyjętych w przypadku Węgier, dopóki wszystkie warunki wstępne i kamienie milowe nie zostaną skutecznie spełnione; wzywa Komisję, aby rygorystycznie sprawdzała, czy w planach odbudowy i zwiększania odporności poszczególnych państw członkowskich spełnione są kamienie milowe związane z praworządnością, stanowiące warunek wypłat środków finansowych, o które zwracają się państwa członkowskie; wzywa Komisję, aby powierzyła główną odpowiedzialność za stosowanie tych warunków komisarzom odpowiedzialnym za praworządność;



97. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, rządów państw członkowskich i Komisji.

Rozdział 15

Wyboista droga Polski przez kamienie milowe do krajowego planu odbudowy*

15.1. Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 wstrząsnęła światem. Spowodowała śmierć około 7 mln osób, tyle ile obecnie mieszka w Bułgarii. Najwięcej ofiar było w Europie (2 mln), w Azji (1,5 mln) i w Ameryce Północnej (1,6 mln). Zachwiała światową gospodarką – giełdami, rynkami towarowymi, w tym ropy naftowej i przepływami handlowymi. Spotęgowała niedobory żywności, środków medycznych, masowy wzrost bezrobocia i skrajne ubóstwo¹. Do dziś wiele państw odczuwa jej następstwa.

Aby wspomóc państwa członkowskie w ich złagodzeniu, Unia Europejska w 2020 r. przyjęła plan wychodzenia z kryzysu nazwany *Instrumentem UE na rzecz Odbudowy*² (*NextGenerationEU*, *NGEU*). Na jego finansowanie UE przeznaczyła 724 mld euro³, odpowiadające 5,2% PKB UE-27⁴ (dla porównania, roczny budżet UE wynosi około 1% DNB UE-27). Centralnym elementem *NextGenerationEU* jest ustanowiony rok później (2021) Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵ (*Recovery and Resilience Facility*, *RRF*, dalej: Instrument na rzecz Odbudowy), który finansuje działania państw członkowskich. Przedsięwzięcia te mają nie tylko złagodzić krótkoterminowe społeczno-gospodarcze skutki pandemii w UE. W dłuższej perspektywie powinny wzmocnić odporność gospodarek i społeczeństw państw członkowskich, przygotować je na wyzwania i możliwości związane z trans-

* Niniejszy artykuł jest wynikiem projektu badawczego nr 2019/35/B/HS5/01024 w ramach programu OPUS 18, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Został opublikowany w Europejskim Przeglądzie Sądowym 2004, nr 3, s. 4–19.

¹ R.M. Nelson, M.A. Weiss, *COVID-19: Role of the international financial institutions*, Congressional Research Service, CRS Report R46342, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46342/4>

² Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz.U. L 433 z 22.12.2020, s. 23).

³ Wartości w euro podawane są w cenach bieżących.

⁴ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski, 2022, s. 1.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.02.2021, s. 17) (dalej: rozporządzenie 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy).

formacją cyfrową i ekologiczną oraz zabezpieczyć przed przyszłymi wstrząsami, również geopolitycznymi⁶.

Celem tego artykułu jest przedstawienie ram prawnych wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy – funduszu przyjętego na specjalne, postpandemiczne czasy, rządzonego inną niż dotąd znane filozofią i regułami wdrażania (pkt 15.2–15.5). Zostaną też przedstawione starania Polski o uzyskanie środków z tego Instrumentu, a właściwie ich brak w latach 2021–2023 (pkt 15.7). Realizacja działań finansowanych z tego Instrumentu, zapewniających gospodarczy, społeczny i cyfrowy rozwój Polski oraz zwiększających odporność i bezpieczeństwo, zesłała na dalszy plan w politycznej agendzie ówczesnego rządu Prawa i Sprawiedliwości. W okresie trzech lat, w których Polska, tak jak inne państwa członkowskie, od lutego 2021 r. mogła wdrażać działania finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy, polskie władze nie przedstawiły Komisji żadnego wniosku o płatność, który uruchomiłby wypłaty przyznanych 59,8 mld euro (25,2 mld euro w formie dotacji i 34,5 mld w formie pożyczek). Jediną płatnością, którą Polska otrzymała w grudniu 2023 r., już po zmianie rządu i objęciu go przez Koalicję Obywatelską⁷, była zaliczka w wysokości 5 mld euro, około 8% z przyznanej alokacji⁸. Dla porównania, państwa członkowskie najsprawniej wdrażające działania finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy, tj. Francja, Chorwacja, Włochy, Hiszpania, Grecja, Litwa i Portugalia, do końca 2023 r. wydatkowały już około połowę z przyznanych im kwot⁹. Państwa członkowskie pokrywają z tego Instrumentu różnorodne działania¹⁰. Wiele dotyczyło wprowadzenia „czystej” energii ze źródeł odnawialnych, dekarbonizacji i zwiększenia efektywności energetycznej przemysłu oraz cyfryzacji przedsiębiorstw (Chorwacja, Rumunia, Grecja, Portugalia, Hiszpania, Francja i Chorwacja i Portugalia). Reformy wprowadzono w sektorach zdrowia (opieka onkologiczna – Czechy, zdrowie psychiczne – Portugalia i Bułgaria, sprzęt medyczny – Hiszpania), edukacji (wykonywanie zawodu nauczyciela – Włochy, zmiany programów nauczania – Bułgaria i Czechy), badań i rozwoju (Portugalia) i administracji publicznej (poprawa jakości procedur legislacyjnych – Bułgaria, zmiana systemu wynagrodzeń w administracji publicznej – Grecja, zwiększenie poziomu ściągальności podatków – Rumunia, Włochy i Hiszpania). Przedsięwzięcia dotyczyły też rynku pracy (zmniejszenie poziomu samozatrudnienia, zatrudnienia tymczasowego i luki płacowej w zarobkach kobiet i mężczyzn – Hiszpania, Chorwacja i Hiszpania) i wprowadzanie programu wizowego dla wysoko wykwalifikowanych obywateli z państw trzecich – Słowacja), ubezpieczeń społecznych (powiązanie wysokości emerytur osób samozatrudnionych z rzeczywistym poziomem ich wynagrodzeń – Hiszpania) oraz rynku mieszkaniowe-

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później. Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE”, COM(2023) 99 final, pkt 1.1 (dalej: COM(2023) 99 final).

⁷ https://pl.wikipedia.org/wiki/Koalicja_Obywatelska

⁸ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>

⁹ Tablica wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu).

¹⁰ Przykłady ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Dalsze Działania, COM(2023) 545 final (dalej: COM(2023) 545 final).

go (zwiększenie liczby mieszkań przystępnych cenowo – Łotwa). Nie mniej ważne są reformy sądownictwa (skrócenie czasu postępowań i poprawa funkcjonowania sądów – Włochy, Hiszpania, zwiększenie poziomu wykonywania wyroków TSUE i ETPC – Bułgaria i wzmocnienie niezależności sądownictwa, w tym zmiany zasad mianowania i odwoływania sędziów oraz składu komitetu ds. nominacji sędziowskich – Malta). Czas nie jest sprzymierzeńcem w wydatkowaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy, albowiem graniczną datą, po której Komisja nie będzie mogła dokonywać z niego płatności, jest 31 grudnia 2026 r.

15.2. Cele i charakterystyka Instrumentu na rzecz Odbudowy

Instrument na rzecz Odbudowy finansuje reformy i inwestycje wdrażane przez państwa członkowskie w sześciu obszarach (filarach)¹¹:

- 1) zielona transformacja (co najmniej 40% wartości KPO każdego państwa członkowskiego) – reformy i inwestycje z zakresu zielonych technologii, różnorodności biologicznej, efektywności energetycznej, energii odnawialnej, adaptacji do zmian klimatu i gospodarki o obiegu zamkniętym;
- 2) transformacja cyfrowa (co najmniej 20% wartości KPO każdego państwa członkowskiego) – reformy i inwestycje w technologiach cyfrowych i sieci o dużej przepustowości, zapewniające dywersyfikację łańcuchów dostaw, cyfryzację usług publicznych i przedsiębiorstw, rozwój umiejętności cyfrowych, wspieranie badań i rozwój technologii cyfrowych;
- 3) inteligentny i trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu – reformy i inwestycje zwiększające odporność i konkurencyjność gospodarek, promujące inteligentny i zrównoważony wzrost, tworzenie miejsc pracy, przedsiębiorczość, włączenie społeczne i dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnym sektorem MŚP,
- 4) spójność społeczna i terytorialna – reformy i inwestycje dotyczące infrastruktury, usług społecznych i terytorialnych, w tym systemów ochrony socjalnej i opieki społecznej, wspierania zatrudnienia i tworzenia wysokiej jakości i stabilnych miejsc pracy;
- 5) opieka zdrowotna i odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna – reformy i inwestycje zwiększające dostępność i jakość opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz skuteczność administracji publicznej i sądownictwa;
- 6) polityka na rzecz następnego pokolenia – reformy i inwestycje zapewniające lepszy dostęp do ogólnego, zawodowego i wyższego wykształcenia i zwiększające ich jakość oraz koncentrujące się na edukacji cyfrowej, edukacji i opiece nad dziećmi oraz wsparciu dla młodzieży.

Środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy są udostępniane państwom członkowskim w dwóch formach: jako bezzwrotne wkłady finansowe (dotacje) (łącznie

¹¹ Artykuł 3 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy.

do 338 mld euro) oraz zwrotne pożyczki (do 385 mld euro)¹². Całkowita kwota dotacji przyznanych państwom członkowskim była określana na podstawie algorytmu przydziału i szacowanego kosztu wdrożenia KPO danego państwa. Natomiast całkowita kwota pożyczek udzielonych państwom członkowskim zależała od oceny ich wniosków o pożyczkę i nie może przekroczyć 6,8% DNB tego państwa z 2019 r. Państwa członkowskie mogły wnioskować o pożyczki do 31 grudnia 2023 r., lecz nie były do tego zobowiązane. Pożyczki będą spłacać w latach 2028–2058. Najwyższe kwoty z Instrumentu na rzecz Odbudowy zostały przyznane Hiszpanii, Włochom, Francji, Niemcom, Polsce, Grecji, Rumunii i Portugalii¹³.

Kilka cech istotnie odróżnia Instrument na rzecz Odbudowy od znanych do tej pory funduszy unijnych, finansowanych z budżetu UE. Jako pierwszy w historii UE, Instrument ten został sfinansowany z pożyczek zaciąganych przez UE na rynkach kapitałowych, podlegających spłacie do 2058 r. i pokrywanych m.in. z obligacji wyemitowanych przez UE¹⁴. Jest instrumentem tymczasowym – finansuje działania realizowane przez państwa członkowskie w okresie od lutego 2021 r.¹⁵ do 31 sierpnia 2026 r. Komisja, która nim zarządza¹⁶ może dokonywać z tego Instrumentu płatności na rzecz państw członkowskich do 31 grudnia 2026 r.¹⁷ Jest oparty na wynikach. Państwa członkowskie otrzymują z niego płatności wyłącznie na podstawie rzeczywiście zrealizowanych przedsięwzięć przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Wysokość płatności zależy wyłącznie od ukończenia zakładanych działań, a nie od wysokości poniesionych na to kosztów. Inaczej też niż w przypadku większości funduszy UE (zasada dodatkowości), państwa członkowskie nie współfinansują przedsięwzięć pokrywanych ze środków tego Instrumentu, co ma odciążyć budżety krajowe w czasach odbudowy ich gospodarek po zakończeniu okresu pandemii.

15.3. Krajowy Plan Odbudowy

Kluczowym dokumentem w wydatkowaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy są krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (dalej: KPO). Państwa członkowskie określają w tych planach **reformy i inwestycje**, które zamierzają sfinansować z tego Instrumentu¹⁸ i harmonogram ich realizacji. Do reform i inwestycji przypo-

¹² Łączna kwota pożyczek nie może przekroczyć 6,8% DNB państwa członkowskiego z 2019 r. Zob. art. 6 (1) rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy.

¹³ Załączniki I–III do rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy.

¹⁴ Komisja szacuje, że poprzez emisję obligacji na rzecz Instrumentu na rzecz Odbudowy pozyska do 806,9 mld euro w okresie 2021–2026, COM(2023) 545 final, pkt 2.5., zob. też: UE jako kredytobiorca – relacje inwestorskie (europa.eu).

¹⁵ Artykuł 17 (2) rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy.

¹⁶ Komisja wydatkuje środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy w ramach zarządzania bezpośredniego, tj. jednej z metod wykonywania budżetu UE, zob. art. 8 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

¹⁷ Artykuł 18 ust. 4 pkt i) i art. 20 ust. 5d rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

¹⁸ Artykuł 18 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

rządковуюją **kamienie milowe i wartości docelowe**, które są miernikami postępów w realizacji reform i inwestycji, i co za tym idzie – we wdrażaniu KPO.

Reformy i inwestycje uwzględniane w KPO powinny być **komplementarne** względem innych polityk UE i jej celów. KPO powinien zapewniać realizację zaleceń skierowanych do państw członkowskich w ramach europejskiego semestru¹⁹ i zaleceń w sprawie polityki gospodarczej (w przypadku państw strefy euro). Powinien być też spójny z krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu²⁰, planem sprawiedliwej transformacji²¹ i innymi programami finansowanymi z budżetu UE²².

Opracowany przez państwo członkowskie KPO i jego zmiany **Komisja ocenia** na postawie 11 kryteriów w terminie dwóch miesięcy od dnia jego otrzymania. W tym czasie może przedstawić państwu członkowskiemu uwagi, zwrócić się o dodatkowe informacje i w porozumieniu z tym państwem przedłużyć termin na dokonanie oceny KPO. Jeżeli Komisja pozytywnie oceni ten plan, przekazuje do Rady wniosek o jego zatwierdzenie²³. Natomiast w przypadku negatywnej oceny KPO, wydaje należycie uzasadnioną ocenę i przekazuje ją państwu członkowskiemu w terminie dwóch miesięcy od dnia przedłożenia jej tego planu.

Rada zatwierdza KPO i jego zmiany w drodze decyzji wykonawczej, którą przyjmuje w terminie czterech tygodni od dnia przedłożenia przez Komisję wniosku w tej sprawie²⁴. Decyzje wykonawcze Rady są krótkie – zawierają przepisy zatwierdzające KPO i określające wysokość przyznanych państwu członkowskiemu dotacji i pożyczek wypłacanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy²⁵. Szczegóły realizacji KPO są określane w obszernych załącznikach dodawanych do decyzji wykonawczej Rady. W załączniku zawierany jest opis reform i inwestycji, związane z nimi kamienie milowe i wartości docelowe, wskaźniki dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz harmonogram realizacji działań.

¹⁹ Artykuł 27 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektywy Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz.U. L 231 z 30.06.2021, str. 1).

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159) (dalej: rozporządzenie 2021/1060) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021, str. 187) (dalej: rozporządzenie 2021/2116).

²³ Artykuł 19 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁴ Artykuł 20 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁵ Artykuł 19 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

Polska przedłożyła Komisji projekt KPO dnia 3 maja 2021 r. Komisja zaopiniowała pozytywnie KPO, natomiast Rada zatwierdziła ten plan dopiero ponad rok później, w decyzji wykonawczej z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski. Mimo zatwierdzenia KPO, Komisja nie przekazała Polsce żadnych płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Polska nie złożyła wniosku o płatność zaliczkową (państwa członkowskie mogły składać wnioski o takie płatności do 31 grudnia 2021 r., a ich uzyskanie nie wymagało od państw realizacji żadnych działań w ramach KPO), nie złożyła też wniosku o płatność. Polska otrzymała pierwszą płatność (zaliczkę w wysokości 5 mld euro) dopiero w grudniu 2023 r.

Po zatwierdzeniu przez Radę KPO, Komisja zawiera z państwem członkowskim umowę określającą zasady korzystania z dotacji wypłacanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy (dalej: umowa dotacji)²⁶ i z pożyczek²⁷ – jeżeli państwo członkowskie o nie wnioskowało (dalej: umowa pożyczki). Zawiera też państwem członkowskim porozumienie operacyjne określające warunki monitorowania, współpracy i wdrażania KPO²⁸, w tym mechanizmy weryfikacji osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych.

W trakcie realizacji KPO państwo członkowskie może zmieniać ten plan, wymaga to jednak ponownej oceny zmodyfikowanego KPO przez Komisję i jego zatwierdzenia przez Radę. Zmiana KPO jest wymagana, gdy z powodu obiektywnych okoliczności państwo nie może realizować tego planu w całości lub w części²⁹. Do niezakładanej zmiany KPO wszystkich państw członkowskich doprowadziła wojkowa agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., która wywołała ponowną, po pandemii COVID-19, presję na globalne rynki energii i żywności. Państwa członkowskie zostały zmierzone z nowymi wyzwaniami związanymi z wysokimi cenami energii, zakłóceniami w łańcuchach dostaw i społeczno-gospodarczymi konsekwencjami konfliktu zbrojnego. W reakcji na wydarzenia Komisja w maju 2022 r. przyjęła plan REPowerEU³⁰. Jego realizacja, dzięki dodatkowym środkom Instrumentu na rzecz Odbudowy, ma do 2030 r. uniezależnić państwa członkowskie od rosyjskich paliw kopalnych. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez projekty ukierunkowane na dywersyfikację dostaw energii, przyspieszenie przejścia na czystą energię, modernizację infrastruktury energetycznej i zwiększenie oszczędności energii. Zasady finansowania tych działań zostały określone w rozporządzeniu 2023/435 w sprawie REPowerEU³¹ przyjętym w lutym 2023 r., w pierwszej, jak dotąd, nowelizacji rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy. Aby uzyskać to dofinansowanie, wypłacane również w formie dotacji i pożyczek, państwa członkowskie przygoto-

²⁶ Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁷ Artykuły 14–15 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁸ Artykuł 20 ust. 6 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

²⁹ Artykuł 21 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “REPowerEU Plan” (COM (2022)230) final).

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.02.2023, str. 1).

wały nowe rozdziały dotyczące REPowerEU i dodały je do swoich KPO. Rozdziały te zawierają reformy i inwestycje ukierunkowane na realizację planu REPowerUE oraz powiązane z nimi kamienie milowe i wartości. Niezależnie od rozdziałów dotyczących REPowerEU, państwa członkowskie mogły też zmieniać inne rozdziały KPO³². Zgodnie z przyjętym harmonogramem, państwa członkowskie przedstawiły zmiany w KPO do 30 kwietnia 2023 r. i po ich zatwierdzeniu przez Radę w grudniu 2023 r. uzyskiwały płatności zaliczkowe na realizację rozdziałów REPowerUE.

Polska przedstawiła Komisji zmieniony KPO w dniu 31 sierpnia 2023 r. Po pozytywnym zaopiniowaniu tego planu przez Komisję, Rada zatwierdziła ten plan w dniu 8 grudnia 2023 r. w drodze decyzji wykonawczej zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski³³. W zmienionym KPO Polsce została przyznana kwota 59,8 mld euro, z czego 25,3 mld euro ma być wypłacona w formie dotacji i natomiast 34,5 mld euro w formie pożyczek. Decyzja wykonawcza Rady została opublikowana w dniu 11 grudnia 2023 r. Komisja w dniu 28 grudnia 2023 r. wypłaciła Polsce pierwsze środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy, w postaci 5 mld euro zaliczki na poczet rozdziału REPowerUE uwzględnionego w zmienionym KPO³⁴.

15.4. Realizacja krajowego planu odbudowy

Uzyskiwanie wypłat z Instrumentu na rzecz Odbudowy przez państwa członkowskie zależy od osiągnięcia przez nie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości ilustrujących. Realizacja kamieni milowych i wartości docelowych odzwierciedla postępy we wdrażaniu reform i inwestycji przewidzianych w KPO.

Jedynym wyjątkiem od zasady wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy na podstawie zrealizowanych działań były płatności zaliczkowe. Miały one dwojakiego rodzaju charakter. Po pierwsze, Komisja przekazywała państwom członkowskim płatności zaliczkowe do 31 grudnia 2021 r., na wniosek tych państw, niezależnie od zakresu działań zrealizowanych przez te państwa w ramach KPO. Wysokość zaliczek nie mogła przekroczyć 13% finansowania (alokacji) przyznanego państwom członkowskim z Instrumentu na rzecz Odbudowy³⁵. Po drugie, Komisja wypłacała państwom członkowskim płatności zaliczkowe na poczet działań uwzględnionych w rozdziałach dotyczących REPowerEU. Zaliczki te, w wysokości nieprzekraczającej 20% finansowania przewidzianego w rozdziałach REPowerEU, Komisja przekazywała państwom członkowskim do 31 grudnia 2023 r. Jak wspomniano, Polska nie wnioskuje o płatność zaliczkową, którą mogła uzyskać do końca 31 grudnia 2021 r. Natomiast płatność zaliczkową w wysokości 5 mld euro z tytułu działań zaplanowanych w rozdziale REPowerEU została przekazana Polsce w grudniu 2023 r.

³² Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (europa.eu).

³³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15835-2023-INIT/PL/pdf>

³⁴ Daily News 04/01/2024 (europa.eu).

³⁵ Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

15.4.1. Kamienie milowe i wartości docelowe

Skoro osiągnięcie w zadowalający sposób przez państwa członkowskie kamieni milowych i wartości docelowych warunkuje możliwość dokonania płatności na rzecz tych państw z Instrumentu na rzecz Odbudowy, istotne jest ustalenie znaczenia tego wymogu. Należy zatem określić znaczenie pojęć „kamienie milowe i wartości docelowe” oraz wymagania, aby były one osiągnięte „w zadowalający sposób”.

W rozporządzeniu 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy nie zawarto definicji pojęć „kamienie milowe” i „wartości docelowe”, ich prawnej charakterystyki, a odnoszące się do nich wyjaśnienia są lapidarne. Wskazano, że „kamienie milowe i wartości docelowe oznaczają mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy”³⁶.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: ETO) wyjaśnił, że kamienie milowe i wartości docelowe są miernikami produktów, a nie miernikami oddziaływania. Oznacza to, w ocenie ETO, że ocena stopnia osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych zależy wyłącznie od zrealizowania zmierzających do tego działań, a nie od skutków czy też zakresu oddziaływania tych działań w zakładanym obszarze (lub ich braku)³⁷. Rozumienie to potwierdza treść rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy, które wymaga od państw członkowskich wyłącznie osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, tj. zrealizowania koniecznych w tym celu działań, bez konieczności badania i określania ewentualnych skutków tych działań. Wyjaśnienia ETO, choć treściowo zgodne z rozporządzeniem 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy, nie wyjaśniają prawnej charakterystyki omawianych pojęć.

W dokumentach urzędowych Komisja stosuje określenia wskazujące na różnice pomiędzy wagą, czy też znaczeniem poszczególnych kamieni milowych i wartości docelowych. Przymiotnikiem „super” oznacza kamień milowy o najwyższej randze czy też priorytecie, którego osiągnięcie jest konieczne dla przekazania członkowskiemu pierwszej płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy. W przypadku Polski wyznaczono trzy „super” kamienie milowe. Dwa z nich dotyczą niezawisłości polskiego sądownictwa, natomiast trzeci stosowania Arachne – narzędzia informatycznego ustanowionego przez Komisję, wspierającego państwa członkowskie w działaniach dotyczących ochrony interesów finansowych UE. W dokumentach urzędowych Komisja odróżnia też „ostateczne” i „pośrednie” kamienie milowe i wartości docelowe. Osiągnięcie „ostatecznego” kamienia milowego lub wartości docelowej przesądza o zrealizowaniu końcowego, zakładanego rezultatu, i z tego względu jest istotniejsze od osiągnięcia „pośredniego” kamienia milowego lub wartości docelowej, po których następują kolejne kamienie milowe lub wartości docelowe związane z daną reformą lub inwestycją³⁸.

³⁶ Artykuł 2 ust. 4 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

³⁷ ETO. Sprawozdanie specjalne 21/2022 „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję”, pkt VIII (dalej: ETO. Sprawozdanie specjalne 21/2022).

³⁸ COM(2023) 99, s. 13.

15.4.2. Osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych

Przepisy rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy nie wymagają, aby państwa członkowskie w pełni, zupełnie czy też całkowicie osiągnęły kamienie milowe i wartości docelowe, aby uzyskać płatność z tego Instrumentu. Wystarczające jest ich osiągnięcie „w zadowalający sposób”, czy też w „zadowalającym stopniu”³⁹. Oznacza to, że Komisja dysponuje pewnym marginesem oceny dopuszczającej przyjęcie, że pomimo, iż państwo członkowskie nie w pełni osiągnęło kamień milowy lub wartość docelową świadczącą o realizacji reformy lub inwestycji, może przekazać na rzecz tego państwa płatność z Instrumentu na rzecz Odbudowy.

Podobnie jak w przypadku pojęć „kamienie milowe” i „wartości docelowe”, przepisy rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy nie zawierają wskazówek wyjaśniających znaczenie wymogu ich osiągnięcia „w zadowalający sposób”. Komisja wyjaśnia, że kamień milowy lub wartość docelowa są osiągnięte, gdy państwo członkowskie dostarczy jej dowody, poprzez złożenie wniosku o płatność (maksymalnie dwa razy w roku), że zrealizowało kamień milowy lub wartość docelową w zadowalający sposób, a Komisja oceni ten wniosek pozytywnie podejmując decyzję wykonawczą przekazującą państwu członkowskiemu płatność objętą tym wnioskiem.

Wyraźnie wskazano natomiast, że „osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez państwo członkowskie”⁴⁰. Poza zakazem powracania przez państwa członkowskie do stanu sprzed osiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej, brak jest w rozporządzeniu 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy kryteriów czy też przesłanek dokonywania tego rodzaju oceny. Do tej luki regulacyjnej krytycznie odniósł się ETO i zalecił Komisji opracowanie wytycznych dotyczących tej kwestii⁴¹.

15.4.3. Wytyczne Komisji „Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych”

Komisja opracowała te wytyczne w 2023 r., nazwała je „Ramami oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF” (dalej: *Ramy oceny*) i zawarła je w załączniku I do komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później. Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej

³⁹ W polskiej wersji art. 24 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy została zastosowana niespójna terminologia dotycząca oceny osiągania kamieni milowych i wartości docelowych. Artykuł 24 ust. 3, 4 i 6 rozporządzenia wymaga, aby państwa członkowskie osiągnęły je „w zadowalający sposób” (ang. *satisfactorily fulfilled*, fr. *de manière satisfaisante*), natomiast art. 24 ust. 6 *in fine*, aby były one osiągnięte w „zadowalającym stopniu” (ang. *satisfactory fulfilment*, ang. *manière satisfaisante*). Różnica ta nie występuje w innych wersjach językowych tego przepisu. W artykule tym będzie stosowane pierwsze z określeń.

⁴⁰ Artykuł 24 ust. 3 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁴¹ ETO. Sprawozdanie specjalne nr 7/23 „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję”, pkt 69–70 (dalej: ETO. Sprawozdanie specjalne nr 7/23).

transformacji UE”, COM(2023) 99 final. W ocenie Komisji, podanie *Ram oceny* do publicznej wiadomości zapewni przejrzystość, równe traktowanie państw członkowskich i lepsze zrozumienie oceny podejmowanych przez te państwa działań, którą Komisja przeprowadza przed każdą płatnością z Instrumentu na rzecz Odbudowy⁴².

Ramy oceny są krótkie, liczą dwie strony i dwa punkty. Wynika z nich, że na 1. etapie oceny Komisja ustala wymogi dotyczące kamienia milowego lub wartości docelowej, natomiast na 2. etapie oceny stwierdza czy państwo członkowskie w zadowalający sposób osiągnęło ten kamień milowy lub wartość docelową. Komisja wyjaśniła, że wymogi dotyczące kamienia milowego lub wartości docelowej (1. etap oceny) będzie ustalać na podstawie różnych źródeł, które ich dotyczą bezpośrednio lub pośrednio, w tym: KPO, decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej KPO, dokumentów roboczych Komisji dotyczących tego rodzaju decyzji Rady, ustaleń operacyjnych zawartych z państwem członkowskim oraz zaleceń Rady do państwa członkowskiego dotyczących działań realizowanych w KPO i korespondencji z tym państwem. Na podstawie wyników tej oceny, Komisja będzie następnie ustalać czy dany kamień milowy lub wartość docelowa zostały osiągnięte w zadowalającym stopniu (2. etap oceny). Wyjaśniła, że zgodnie z zasadą *de minimis*, będzie akceptować minimalne odchylenia od ustalonych wymogów dotyczących kamienia milowego lub wartości docelowej, które mogą dotyczyć: kwoty (wartości) kamienia milowego lub wartości docelowej, ich wymogów formalnych, harmonogramu i treści. W odniesieniu do kwoty (wartości) kamienia milowego lub wartości docelowej, Komisja dopuszcza odchylenie nieprzekraczające 5% tej wartości. W przypadku wymogów formalnych uznaje odchylenie od wymogu związanego z wewnętrznymi procedurami państwa członkowskiego, które nie wpływają na postępy w realizacji reformy lub inwestycji, której odpowiada dany kamień milowy lub wartość docelowa. Natomiast w kwestii harmonogramu, dopuszcza proporcjonalne opóźnienie dotyczące publikacji aktu prawnego i jego wejścia w życie⁴³. W odniesieniu zaś do treści kamienia milowego lub wartości docelowej, uznaje odchylenie niezmienną charakteru działania i niewpływające na postępy w realizacji celu reformy lub inwestycji.

Reguły przyjęte przez Komisję w *Ramach oceny* można podsumować w następujący sposób. Podstawą dokonywania oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamienia milowego lub wartości docelowej są decyzje wykonawcze Rady zatwierdzające KPO i inne związane z nimi dokumenty. Na ich podstawie Komisja ustala wymogi dotyczące danego kamienia milowego lub wartości docelowej związane z ich charakterystyką wynikającą z ich treści, celów, charakteru i innych cech. Następnie, na podstawie informacji posiadanych i uzyskanych od państwa członkowskiego stwierdza, czy dany kamień milowy lub wartość docelowa spełniają te wymogi w zadowalającym stopniu. Zgodnie z zasadą *de minimis*, Komisja akceptuje określone minimalne odchylenia od wymogów związanych z kwotą kamienia milowego lub wartości docelowej, ich wymogów formalnych, harmonogramu ich realizacji i ich treści.

⁴² COM(2023) 99, s. 10 i 14.

⁴³ Nie dotyczy to przepisów krajowych niezbędnych do przestrzegania art. 22 rozporządzenia 2021/241 dotyczącego ochrony interesów finansowych UE.

15.4.4. Kontrole Komisji w zakresie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych

Komisja ocenia czy państwa członkowskie w zadowalający sposób osiągają kamienie milowe i wartości docelowe prowadząc dwojakiego rodzaju kontrole – kontrole *ex ante* i kontrole *ex post*.

Przed dokonaniem płatności na rzecz państwa członkowskiego z Instrumentu na rzecz Odbudowy Komisja kontroluje przedłożony przez państwo wniosek o płatność wraz z załączoną dokumentacją (kontrole *ex ante*). Może też wnioskować o dodatkowe dane i przeprowadzić własne sprawdzenia. Wynik tej kontroli, w postaci pozytywnej lub negatywnej oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych objętych wnioskiem o płatność, odpowiednio upoważnia lub wyklucza możliwość dokonania płatności na rzecz państwa członkowskiego. Jeśli w ocenie Komisji niektóre z kamieni milowych lub wartości docelowych nie zostały osiągnięte w sposób zadowalający, może zawiesić dokonanie części płatności związanej z nieosiągniętymi kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi. Komisja nie kontroluje ani nie ocenia zgodności z prawem ani prawidłowości (legalności) transakcji dokonanych przez państwo członkowskie w celu osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych⁴⁴. Komisja sprawdza legalność wydatków na późniejszym etapie, w toku kontroli *ex post*.

Kontrole *ex post* Komisja prowadzi po przekazaniu państwu członkowskiemu płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Wówczas ocenia czy działania państwa członkowskiego, które na etapie kontroli *ex ante* zostały uznane za zapewniające osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych nie zostały następnie przez to państwo wycofane, czy też wyeliminowane. Sprawdza również legalność wydatków poniesionych przez państwo członkowskie na poczet zrealizowanych kamieni milowych i wartości docelowych oraz wykonywanie przez to państwo obowiązku ochrony interesów finansowych Unii. Naruszenia w tych obszarach mogą prowadzić do zawieszenia przez Komisję płatności dokonywanych na rzecz państwa członkowskiego, zmniejszenia ich wysokości i ich odzyskania od tego państwa (zob. pkt 15.5.2. poniżej). Komisja prowadzi kontrole *ex post* na podstawie analizy ryzyka. W latach 2022–2023 przeprowadziła po siedem tego rodzaju kontroli w każdym roku, odpowiednio w Francji, Włoszech, Portugalii, Chorwacji i Rumunii, Chorwacji i Hiszpanii (w 2022 r.) oraz w Austrii, Czechach, Danii, Grecji, Luksemburgu, Słowacji i Hiszpanii (w 2023 r.). Ich wyniki były pozytywne i wykazały, że państwa członkowskie nie wyeliminowały działań prowadzących od osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych⁴⁵.

ETO pozytywnie ocenił prowadzenie przez Komisję kontroli *ex ante*. Stwierdził, że przed dokonaniem płatności na rzecz państw członkowskich Komisja rzeczywiście sprawdza stopień osiągnięcia przez państwo kamieni milowych i wartości docelowych. Zastrzeżenia ETO budzą kontrole *ex post* ze względu na brak metodologii pozwala-

⁴⁴ Artykuł 24 ust. 5 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁴⁵ COM(2023) 545 final, pkt 2.6.

jącej wykrywać przypadki, w których działanie państwa członkowskiego początkowo zapewniające osiągnięcie kamienia milowego lub wartości docelowej następnie zostało przez to państwo wyeliminowane, czy też cofnięte⁴⁶. W odpowiedzi Komisja opracowała wytyczne zawierające tego rodzaju regulacje (zob. 15.5.2.3. poniżej).

15.5. Finansowe skutki związane z realizacją krajowego planu odbudowy

15.5.1. Wypłata płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy

Podstawą dokonania przez Komisję płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy jest stwierdzenie, że państwo członkowskie w zadowalający sposób osiągnęło kamienie milowe i wartości docelowe⁴⁷. Potwierdza to, że państwo członkowskie realizuje KPO zgodnie z założeniami. Po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych, państwo członkowskie przedkłada Komisji, nie częściej niż dwa razy w roku, wniosek o płatność dotacji lub pożyczki. Określa w nim wysokość płatności oraz załącza dowody potwierdzające realizację kamieni milowych i wartości docelowych powiązanych z tymi płatnościami. Do wniosku o płatność załącza też podsumowanie przeprowadzonych audytów⁴⁸ i deklarację zarządczą potwierdzającą prawidłowość przedkładanych Komisji danych⁴⁹. Następnie Komisja ocenia czy państwo członkowskie osiągnęło w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe. Komisja dokonuje tej oceny bez zbędnej zwłoki, najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku o płatność. Swoją ocenę wniosku o płatność Komisja przedkłada Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu (organowi doradczemu Rady)⁵⁰ i wnioskuje o opinię tego Komitetu na temat osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych przez państwo członkowskie⁵¹. Jeżeli przedstawiciel co najmniej jednego państwa członkowskiego będący członkiem tego Komitetu uzna, że istnieją poważne odstępstwa od zadowalającego osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych przez inne państwo członkowskie, Komitet ten może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie tej sprawy do rozpatrzenia na następnym posiedzeniu tej Rady. Natomiast w przypadku pozytywnej opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, Komisja bez zbędnej zwłoki przyjmuje decyzję o wypłacie płatności dotacji lub pożyczki na rzecz państwa członkowskiego (w wyjątkowych okolicznościach może

⁴⁶ ETO. Sprawozdanie specjalne nr 7/23, s. 5.

⁴⁷ Artykuł 24 ust. 1 do ust. 5 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁴⁸ W tym szczegółowe informacje na temat stwierdzonych uchybień i podjętych działań naprawczych, art. 22 ust. 2 lit. c) 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁴⁹ Artykuł 22 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁵⁰ W skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, banków centralnych, Europejskiego Banku Centralnego i Komisji (art. 134 TfUE).

⁵¹ Artykuł 24 ust. 4 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

odroczyć przyjęcie tej decyzji o maksymalnie trzy miesiące). Komisja dokonuje płatności na rzecz państw członkowskich maksymalnie dwa razy w roku.

Wysokość płatności, którą Komisja wypłaca państwu członkowskiemu nie jest ściśle związana z rzeczywistymi kosztami poniesionymi na realizację kamieni milowych lub wartości docelowych. Odzwierciedla natomiast względne znaczenie przypisywane tym kamieniom milowym i wartościom docelowym w kontekście całego KPO danego państwa członkowskiego⁵². Oznacza to, w ocenie ETO, że wysokość płatności stanowi wynik negocjacji Komisji i państwa członkowskiego, w których uwzględnia się znaczenie, czy też wagę osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych względem całego KPO tego państwa. Wysokość płatności wnioskowanej przez państwo członkowskie może być zatem różna od wysokości płatności wypłaconej mu państwu przez Komisję. ETO stwierdził, że określanie wysokości płatności w drodze negocjacji jest nieprzejrzyste i nie pozwala ustalić wysokości rzeczywiste poniesionych kosztów osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Ponownie, wobec nieustalenia metody określania wysokości płatności przekazywanych państwom członkowskim w rozporządzeniu 2021/241 o Instrumentacie na rzecz Odbudowy, ETO zasugerował, aby ją przyjęła Komisja w wytycznych⁵³.

Państwa członkowskie są zobowiązane zakończyć realizację kamieni milowych i wartości docelowych do 31 sierpnia 2026 r.⁵⁴. Komisja przekazuje państwom ostatnią płatność z Instrumentu na rzecz Odbudowy do dnia 31 grudnia 2026 r., pod warunkiem dostępności środków⁵⁵.

15.5.2. Zawieszenie, zmniejszenie i odzyskanie płatności wypłaconej z Instrumentu na rzecz Odbudowy

Powyżej, w pkt 15.5.1., została przedstawiona modelowa sytuacja, w której państwo członkowskie zgodnie z założeniami wdraża KPO i uzyskuje od Komisji płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy na poczet zrealizowanych reform i inwestycji. Nie zawsze jednak wydarzenia będą zgodne z zakładanym planem. Tego rodzaju sytuacje i wynikające z nich skutki finansowe zostaną przedstawione w tym punkcie opracowania.

15.5.2.1. Brak wymiernych postępów w realizacji krajowego planu odbudowy

Najbardziej daleko idącą sytuacją jest ta, w której państwo członkowskie w ogóle nie realizuje swojego KPO. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie osiągnęło wymiernych postępów (ang. *tangible progres*) w realizacji żadnego z kamieni milowych ani wartości docelowych w okresie 18 miesięcy od daty przyjęcia decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającego KPO tego państwa, Komisja powiadamia państwo o takiej ocenie. Wówczas w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tego powiadomienia, państwo członkowskie może zgłosić Komisji swoje uwagi. Jeżeli

⁵² COM(2023) 99, s. 13.

⁵³ ETO. Sprawozdanie specjalne 21/2022, s. 66–75.

⁵⁴ Artykuł 18 ust. 4 lit. i), art. 20 ust. 5 lit. d) rozporządzenia 2021/241 o Instrumentacie Odbudowy.

⁵⁵ Artykuł 24 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumentacie Odbudowy.

po tym terminie Komisja podtrzymuje swoją ocenę, przyjmuje decyzje w sprawie rozwiązania zawartych z tym państwem umów dotacji i umów pożyczek, odzyskuje płatności zaliczkowe wypłacone temu państwu i umarza kwoty udzielonych mu dotacji⁵⁶.

15.5.2.2. Nieosiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych

Znacznie częściej zdarza się sytuacja, w której w ocenie Komisji, państwo członkowskie nie osiąga w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych objętych przedłożonych jej wnioskiem o płatność. Wówczas powiadamia państwo członkowskie o swojej ocenie, a państwo w terminie miesiąca od dnia powiadomienia może zgłosić Komisji swoje uwagi. Jeżeli Komisja nie zmieni stanowiska, przyjmuje decyzję określającą dwie wartości – wysokość płatności dokonywanej na rzecz państwa członkowskiego oraz wysokości płatności, którą zawiesza. Po przyjęciu tej decyzji, państwo członkowskie, aby otrzymać zawieszoną płatność, jest zobowiązane podjąć niezbędne środki zapewniające osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Jeżeli to nastąpi, Komisja przyjmuje decyzję o wypłacie zawieszonych płatności. Jeżeli jednak państwo członkowskie w terminie sześciu miesięcy od zawieszenia płatności, nie osiągnie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, Komisja proporcjonalnie zmniejsza kwoty dotacji i pożyczki, po umożliwieniu temu państwu zgłoszenie uwag w terminie dwóch miesięcy od dnia powiadomienia o stanowisku Komisji⁵⁷.

Procedura zawieszenia płatności zwiększa szanse realizacji KPO. Z jednej strony państwo członkowskie może korzystać z części płatności, którą otrzymuje z tytułu osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Natomiast z drugiej strony, w odniesieniu do płatności zawieszonych ze względu na niezrealizowanie kamieni milowych i wartości docelowych, państwo członkowskie zyskuje sześciomiesięczny okres na osiągnięcie tego celu. Jeżeli zostanie on zrealizowany, Komisja znosi zawieszenie i po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, dokonuje zawieszonych płatności. Jeżeli jednak po upływie sześciu miesięcy, Komisja ponownie negatywnie oceni nieosiągnięcie przez państwo członkowskie kamieni milowych i wartości docelowych, kwotę objętą zawieszeniem odlicza (odejmuje) od wysokości płatności przyznanych temu państwu z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Przedstawione przepisy są istotne. Ustalają bowiem reguły stosowane w sporze państwa członkowskiego z Komisją w przedmiocie nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Negatywny wynik tego sporu przekłada się na negatywne skutki finansowe dla państwa członkowskiego. W krańcowym przypadku, jeżeli po sześciomiesięcznym okresie zawieszenia płatności, państwo członkowskie nadal nie zrealizuje kamieni milowych i wartości docelowych, spór może być zakończony utratą części kwoty przyznanej państwu członkowskiemu z Instrumentu na rzecz Odbudowy.

⁵⁶ Artykuł 24 ust. 9 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁵⁷ Artykuł 24 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

Przedstawiona procedura zawieszania płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i zmniejszania wysokości środków przyznanych państwu członkowskiemu jest dość czytelna. Brak jest natomiast precyzyjnych reguł pozwalających oszacować wysokości płatności, która ulega zawieszeniu, lub o którą ma zostać pomniejsza kwota płatności przyznana państwu członkowskiemu Instrumentu na rzecz Odbudowy. W przypadku zawieszenia płatności postanowiono jedynie, że zawieszana jest „całość lub część płatności” dotacji lub pożyczki⁵⁸. Natomiast w odniesieniu do zmniejszenia płatności wskazano, że Komisja „proporcjonalnie” zmniejsza płatność dotacji lub pożyczki⁵⁹. Poza tymi wskazówkami nie zawarto żadnych innych przesłanek, kryteriów, ani metod umożliwiających określenie wysokości zawieszanej lub zmniejszanej płatności. Bez wątpienia tego rodzaju regulacje są istotne, gdyż wiążą się ze skutkami finansowych – dla Instrumentu na rzecz Odbudowy i dla państwa członkowskiego. Można też zakładać, że ten brak regulacji będzie źródłem sporów prawnych dotyczących np. sposobów proporcjonalnego określania wysokości zawieszanych płatności, czy też stosowania zasady równości państw członkowskich w toku określania wysokości zawieszanych lub zmniejszanych płatności. Słusznie krytykowana lapidarność regulacji⁶⁰ nie jest dziełem przypadku, lecz decyzją państw członkowskich, których przedstawiciele w Radzie i w Parlamencie Europejskim przyjęli taką właśnie treść rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy. Oznacza to, że państwa członkowskie nie chciały, aby reguły określania wysokości płatności podlegających zawieszeniu i zmniejszeniu były ściśle określone w bezpośrednio stosowanym i wiążącym rozporządzeniu. W ten sposób zadecydowały, że zostaną określone w inny sposób.

Wyzwanie regulacyjne podjęła Komisja i w 2023 r., ponownie, przyjęła wytyczne w tej sprawie. Nazwała je „Metodyką stosowaną przez Komisję w celu określenia zawieszania płatności na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności” (dalej: *Metodyka*) i opublikowała w załączniku II do komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później. Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE”, COM(2023) 99 final, str. 12. Tytułem przypomnienia, że w takiej samej, niewiążącej formie prawnej wytycznych, Komisja określiła reguły oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych (zob. pkt 15.4.2.), które ujęła w załączniku I do powyższego komunikatu.

Komisja rozpoczęła *Metodykę* komentarzem, że opóźnienia w terminowej realizacji kamieni milowych i wartości docelowych powinny mieć charakter wyjątkowy i być szybko korygowane oraz nie powinny stanowić przeszkody dla dokonywania płatności z tytułu osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych. Wskazała, że zgodnie z rozporządzeniem 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy, będzie całkowicie lub częściowo zawieszać płatności, jeżeli problemy państwa członkow-

⁵⁸ Art. 24 ust. 6 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁵⁹ Art. 24 ust. 8 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁶⁰ ETO. Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021, pkt 10.28.

skiego z realizacją co najmniej jednego kamienia milowego lub wartości docelowej nie mogą zostać rozwiązane przed złożeniem wniosku o płatność. Zadeklarowała, że wysokość zawieszanej płatności będzie określać przy poszanowaniu zasad równego traktowania państw członkowskich i proporcjonalności. Reguły przyjęte w tym celu w *Metodyce* będą podstawą decyzji dotyczących zawieszania płatności oraz zapewnią one jasne i spójne podejście w tym zakresie, przy jednoczesnym zachowaniu marginesu swobody po stronie Komisji. Wskazała też, że przy obliczaniu zawieszanej płatności będzie uwzględniać, że nie wszystkie reformy i inwestycje oraz kamienie milowe i wartości docelowe w równym stopniu przyczyniają się do realizacji celów KPO.

Sposób określania wysokości płatności podlegającej zawieszeniu przyjęty przez Komisję w *Metodyce* nie jest prosty. Składa się z kilku etapów, na których dokonuje się obliczeń przy zastosowaniu różnych kryteriów i wskaźników. Pierwsze założenie dotyczy tego, że wysokość zawieszanej płatności nie może przewyższać wysokości płatności uwzględnionej przez państwo członkowskie we wniosku o płatność przedłożonemu Komisji⁶¹. Wysokość ta, określana indywidualnie dla każdego nieosiągniętego kamienia milowego lub wartości docelowej, stanowi wartość jednostkową tego kamienia lub wartości (dalej: wartość jednostkowa). Ustala się ją w celu zapewnienia wyraźnego związku pomiędzy wagą całego KPO a płatnością zawieszaną ze względu na niezrealizowanie danego kamienia milowego lub wartości docelowej. Wartość jednostkowa jest ustalana oddzielnie dla dotacji i dla pożyczek. Oblicza się ją poprzez podzielenie wysokości wszystkich płatności (całej kwoty alokacji) przyznanej państwu członkowskiemu z Instrumentu na rzecz Odbudowy przez liczbę kamieni milowych i wartości docelowych przyjętych w KPO. Następnie, do tak ustalonej wartości jednostkowej kamienia milowego lub wartości docelowej są stosowane współczynniki korekty oraz dostosowania w górę lub w dół.

Zastosowanie współczynnika korekty ma, zdaniem Komisji, uwzględnić różnice pomiędzy poszczególnymi niezrealizowanymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi. Współczynnik korekty wskazuje znaczenie nieosiągniętego kamienia milowego lub wartości docelowej oraz wiążący się z nim poziom luki we wdrażaniu KPO. Współczynniki korekt przyjęte dla reform wynoszą 5 i 0,5⁶², natomiast dla inwestycji – 2, 0,5 i 1⁶³. Następnie wartość uzyskaną po zastosowaniu współczynnika korekty do wartości jednostkowej kamienia milowego i wartości docelowej poddaje się

⁶¹ Jedynym wyjątkiem jest nieosiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemem kontroli w państwie członkowskim powodującym niewywiązywanie się z obowiązku ochrony interesów finansowych UE.

⁶² Współczynnik 5 stosuje się do kamieni milowych i wartości docelowych związanych z wejściem w życie reformy lub z ostatnim etapem wdrażania reformy nie legislacyjnej. Natomiast współczynnik 0,5 stosuje się do pozostałych kamieni milowych i wartości docelowych, np. związanych z etapami pośrednimi, dotyczącymi wejścia w życie danej reformy (np. publikacja sprawozdania) lub etapami proceduralnymi następującymi po tej reformie (np. ocena reformy).

⁶³ Współczynnik korekty 2 stosuje się do kamieni milowych i wartości docelowych związanych z dużymi inwestycjami, których koszty przekraczają 10% wysokości dotacji lub pożyczki. Współczynnik korekty 0,5 stosuje się do kamieni milowych i wartości docelowych związanych z najmniejszymi inwestycjami, których koszty nie przekraczają 0,1% wysokości dotacji lub pożyczki oraz do pośrednich kamieni, po których następują kolejne kamienie milowe i wartości docelowe związane z tą samą inwestycją. Natomiast współczynnik korekty 1 stosuje się do pozostałych kamieni milowych i wartości docelowych.

dostosowaniu w górę lub w dół, również oddzielnie dla reform i dla inwestycji. W tym przypadku Komisja nie określiła wartości liczbowych dostosowań, lecz kazuistyczne opisy sytuacji, w których je należy stosować. Dostosowanie w górę stosuje się, jeżeli reformy i inwestycje, których ma dotyczyć zawieszenie, odgrywają istotne znaczenie dla realizacji KPO, natomiast dostosowanie w dół jest stosowane, jeżeli reformy i inwestycje nie odgrywają istotnego znaczenia dla realizacji tego planu. W ten sposób określona wartość stanowi wysokość płatności zawieszanej przez Komisję.

W dwóch przypadkach Komisja przewidziała bardziej rygorystyczne zasady określania wysokości zawieszanej płatności. Pierwszy przypadek dotyczy nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemem audytu i kontroli niezbędnym w państwie członkowskim dla ochrony interesów finansowych UE⁶⁴. W takim przypadku zawieszana jest pełna kwota płatności i wszystkie przyszłe płatności, przy czym wysokość zawieszanej płatności może przewyższać całkowitą wysokość płatności uwzględnioną przez państwo członkowskie we wniosku o płatność. Natomiast drugi przypadek dotyczy zasady „nie czyn poważnych szkód”⁶⁵, zgodnie z którą Instrument na rzecz Odbudowy nie finansuje działań wyrażających poważne szkody środowiskowe. W *Metodyce* wskazano, że kamienie milowe i wartości docelowe w działaniach, w których naruszono zasadę „nie czyn poważnych szkód”, nie będą uznane za osiągnięte w zadowalający sposób na potrzeby określenia wysokości zawieszanej płatności. Komisja zakończyła *Metodykę* zapowiedzią dokonania jej przeglądu i zmian odzwierciedlających zdobywane doświadczenie.

Kończąc ten punkt poświęcony skutkom nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, można wskazać na powstającą praktykę. Po rozpatrzeniu 1. wniosku o płatność złożonego przez Litwę, Komisja 28 kwietnia 2023 r. przyjęła decyzję wykonawczą zawieszającą płatność dotacji w wysokości ponad 26 mln euro ze względu na nieosiągnięcie przez to państwo członkowskie dwóch z 33 wartości docelowych związanych z opodatkowaniem⁶⁶.

15.5.2.3. Wycofanie działań zapewniających osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych

W myśl rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy, zadowalająca realizacja kamieni milowych i wartości docelowych zakłada, że państwo członkowskie nie wycofa (nie anuluje) działań zapewniających zadowalające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych⁶⁷. Prawdopodobnie nie zaskoczy informacja, że wobec braku prawnie wiążących reguł określających stosowanie tej zasady w rozporządzeniu, Komisja zawarła je w wytycznych niemających mocy prawnie wiążącej⁶⁸.

⁶⁴ Zgodnie z art. 22 rozporządzenia 2021/241 o Funduszy Odbudowy.

⁶⁵ Artykuł 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22.06.2020, str. 13).

⁶⁶ Ocena wniosku Litwy w ramach NextGenEU (europa.eu), C_2023_2956_1_EN_ACT_part1_v3.pdf (europa.eu).

⁶⁷ Artykuł 24 ust. 3 zdanie 2 rozporządzenia 2021/241 o Funduszy Odbudowy.

⁶⁸ Reguły te zawarto w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „W sprawie wdrożenia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: Krok naprzód”, COM(2023) 545 final/2,

W wytycznych określiła zasady dokonywania oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych (zob. pkt 15.4.3. powyżej) i ustalenia wysokości zawieszanych płatności ze względu na nieosiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych (zob. pkt 15.5.2.2.).

15.5.2.4. Naruszenie interesów finansowych UE

Do tej pory zostały przedstawione skutki wynikające z nieosiągnięcia przez państwa członkowskie zakładanych postępów w realizacji KPO. W takim przypadku Komisja może czasowo zawiesić płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy dokonywane na rzecz państwa członkowskiego (zob. pkt 15.5.2.2.). W końcowej sytuacji, gdy państwo członkowskie nie realizuje KPO, może też odzyskać płatności przekazane temu państwu (zob. pkt 15.5.2.1.) lub zmniejszyć wysokość płatności (alokacji) przyznanej temu państwu z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Podobne konsekwencje finansowe mogą również powstać w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie ochrony interesów finansowych UE. Problematyka ta zostanie przedstawiona poniżej.

W toku wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy, tak samo jak w toku wydatkowania budżetu UE, państwa członkowskie są zobowiązane chronić interesy finansowe UE (art. 325 TfUE)⁶⁹. Mają zapewnić, że ponoszone w tych ramach wydatki są zgodne z prawem unijnym i prawem krajowym, a także zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji⁷⁰ i konfliktom interesów⁷¹, wykrywać i korygować je oraz odzyskiwać płatności dokonane z naruszeniem prawa. W tym celu są zobowiązane ustanowić skuteczny system kontroli lub polegać na krajowym systemie zarządzania budżetem. Komisja bada te systemy i ustala skuteczność przyjętych w ich ramach procedur zapobiegania, wykrywania i korygowania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktów interesów i podwójnego finansowania naruszających interesy finansowe UE. Analizuje też, czy systemy te zapewniają przestrzeganie prawa unijnego i prawa krajowego, w tym z zakresu zamówień publicznych i pomocy państwa⁷². Szczegółowe obowiązki państw członkowskich z zakresu ochrony interesów finansowych UE są ustalane są w umowach dotacji⁷³ i w umowach pożyczki⁷⁴, które te państwa zawierają z Komisją. Umowy te przewidują, że w przypadkach nieskorygowania przez państwa członkowskie nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe UE, Komisja może proporcjonalnie zmniejszyć wysokość płatności z Funduszy na rzecz Odbudowy, odzyskać od państw członkow-

załącznik II pt. „Odwroćenie celów pośrednich i końcowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”.

⁶⁹ Artykuł 22 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁷⁰ Pojęcia nadużycia finansowego i korupcji zostały zdefiniowane w art. 3 i 4 ust. 2 dyrektywy 2017/1371 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L 198 z 28.07.2017 r., s. 29, dalej dyrektywa 2017/1371).

⁷¹ Artykuł 62 ust. 2 i 3 rozporządzenia finansowego 2018/1046.

⁷² Kontrolom podlegają też krajowe systemy gromadzenia i przechowywania danych dotyczących beneficjentów, wykonawców, podwykonawców realizujących działania w ramach KPO.

⁷³ Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

⁷⁴ Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie Odbudowy.

skich wypłacone dotacje i zwrócić się o przedterminową spłatę pożyczek. Podejmując tego rodzaju decyzje Komisja jest zobowiązana przestrzegać zasadę proporcjonalności i uwzględniać wagę nadużycia finansowego, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe UE. Przed podjęciem tego rodzaju decyzji, państwo członkowskie może przedstawić Komisji swoje uwagi.

Z umów dotacji i umów pożyczek wynika, że Komisja będzie odzyskiwać od państw członkowskich środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy w drodze korekt finansowych nakładanych na te państwa. W przypadku wdrażania KPO przyjęto zatem rozwiązanie analogiczne jak w przypadku realizacji polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR), gdzie Komisja również w drodze korekt finansowych nakładanych na państwa członkowskie dochodzi od nich zwrotów funduszy UE wydatkowanych z naruszeniem prawa⁷⁵. Inaczej jednak niż przypadku polityki spójności⁷⁶ i WPR, na gruncie KPO Komisja nie przyjęła wytycznych dotyczących stosowania korekt finansowych. ETO zalecił Komisji opracowanie takich wytycznych i wskazał, że ich brak zmniejsza przejrzystość i spójność zasad wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy⁷⁷. Ponownie, prawnie niewiążące wytyczne Komisji mają być panaceum na braki regulacyjne.

15.6. Obecna sytuacja dotycząca wdrażania krajowych planów odbudowy przez państwa członkowskie

Postępy państw członkowskich w zakresie wdrażania ich KPO i uzyskiwania na ten poczet płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy można śledzić m.in. w tabeli wyników prowadzonej przez Komisję na jej stronach internetowych⁷⁸.

Zgodnie z tymi danymi Komisja w 2021 r. pozytywnie zaopiniowała, a Rada w drodze decyzji wykonawczych zatwierdziła KPO wszystkich państw członkowskich. W planach tych państwa członkowskie przewidziały łącznie około 2200 reform i 3800 inwestycji powiązanych z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi⁷⁹. Również w 2021 r. większość państw członkowskich złożyła do Komisji wnioski o płatności zaliczkowe i z tego tytułu otrzymała pierwsze środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy.

⁷⁵ Artykuł 104 rozporządzenia 2021/1060 i art. 55 rozporządzenia 2021/2116.

⁷⁶ Komunikat Komisji pt. „Wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków”, C(2015)3675.

⁷⁷ ETO, Sprawozdanie specjalne nr 7/23, pkt 87–88, 96.

⁷⁸ Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu).

⁷⁹ W ciągu roku państwa członkowskie mogą składać do Komisji maksymalnie dwa wnioski o płatność z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Jedną płatność wymaga osiągnięcia w zadowalający sposób od 2 do 114 kamieni milowych lub wartości docelowych. Państwa członkowskie zakładają, że w latach 2022–2026 z tytułu reform i inwestycji zrealizowanych w ramach KPO Komisja przekaże im od czterech (Cypr) do dziesięciu płatności (Belgia, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia). ETO. Sprawozdanie specjalne 21/22, pkt 75.

Wysokość Instrumentu na rzecz Odbudowy to 723 mld euro. Od lutego 2021 r. do 1 lutego 2024 r.⁸⁰, Komisja przekazała państwom członkowskim z tego Instrumentu 222 mld euro (z przewidzianej łącznej kwoty 723 mld euro), w tym 142 mld euro w formie dotacji (z przewidzianej łącznej kwoty 338 mld euro) oraz 80 mld euro w formie pożyczek (z przewidzianej łącznej kwoty 385 mld euro). Jeżeli przyjąć, że wysokość płatności otrzymanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy ilustruje stopień wdrażania KPO, uznać można, że następujące państwa członkowskie są najbardziej zaawansowane w realizacji swoich planów:

- Francja – otrzymała 22,9 mld euro, 57% alokacji (z przyznanych 40 mld euro),
- Włochy – otrzymały 102 mld euro, 53% alokacji (z przyznanych 191 mld euro),
- Hiszpania – otrzymała 37 mld euro, 53% alokacji (z przyznanych 69 mld euro),
- Grecja – otrzymała 14 mld euro, 46% alokacji (z przyznanych 30 mld euro),
- Rumunia – otrzymała 9,4 mld euro, 32% alokacji (z przyznanych 29 mld euro),
- Portugalia – otrzymała 7,7 mld euro, 47% alokacji (z przyznanych 16 mld euro),
- Niemcy – otrzymały 6,2 mld euro, 24% alokacji (z przyznanych 26 mld euro),
- Chorwacja – otrzymała 3,5 mld euro, 56% alokacji (z przyznanych 6,2 mld euro),
- Słowacja – otrzymała 2,6 mld euro, 42% alokacji (z przyznanych 6,4 mld euro),
- Litwa – otrzymała 980 mln euro, 49% alokacji (z przyznanych 2 mld euro).

Polska, choć KPO złożyła jako jedno z pierwszych państw członkowskich w maju 2021 r., znajduje się na samym końcu listy państw członkowskich wdrażających KPO i otrzymujących z tego tytułu płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Pierwszy wniosek o płatność 7 mld euro z tego Instrumentu złożyła do Komisji dopiero w połowie grudnia 2023 r.⁸¹. Natomiast pod koniec grudnia 2023 r. otrzymała pierwszą płatność z tego Instrumentu w postaci 5 mld zaliczki na poczet wdrażania rozdziału REPowerEU (szerzej zob. pkt 15.7. poniżej). Do tej pory (1.02.2024) żadnych płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy nie otrzymała Szwecja (z przyznanych 3,2 mld euro) i Irlandia (z przyznanych 914 mln euro)⁸².

Reformy i inwestycje zrealizowane przez państwa członkowskie w ramach KPO, sfinansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy, obejmują szerokie spektrum działań. Wiele z nich dotyczy administracji i sfery publicznej. W obszarze zdrowia, Czechy zreformowały system opieki onkologicznej, Portugalia i Bułgaria – system ochrony zdrowia psychicznego, a inwestycje dokonane przez Hiszpanię zapewniły publicznym jednostkom opieki zdrowotnej nowoczesny sprzęt medyczny. W obszarze sądownictwa, włoskie i hiszpańskie reformy skróciły czas trwania postępowań i poprawiły funkcjonowanie sądów, Bułgaria – zwiększyła poziom wykonywania wyroków TSUE i ETPC, natomiast Malta – niezależność sądownictwa, poprzez zmiany zasad mianowania i odwoływania sędziów oraz modyfikacje składu komitetu ds. nominacji sędziowskich, który objął głównie przedstawicieli sądownictwa. W obszarze edukacji Włochy zmienili zasady wykonywania zawodu nauczyciela, Bułgaria wprowadziła obowiązek edukacji od 4. roku życia, i tak jak Czechy – zmienili programy

⁸⁰ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en, odczyt 1.02.2024.

⁸¹ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/polska-zlozyla-wniosek-o-platnosc-z-kpo>

⁸² Tablica wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu).

nauczania na wszystkich poziomach nauczania, promując nauki ścisłe, technologie, inżynierię, matematykę i nabywanie umiejętności cyfrowych. Czechy ustanowiły też nowe kierunki studiów, a inwestycje w sprzęt polepszyły jakość i zwiększyły zakres nauczania zdalnego. Edukacja włączająca wspiera bułgarskich uczniów znajdujących w niekorzystnych sytuacjach i austriackich uczniów z autyzmem. Portugalia przyjęła przepisy zwiększające stabilność finansowania badań i rozwoju.

Reformy i inwestycje dotyczące rynku pracy i ubezpieczeń społecznych mają w perspektywie długoterminowej rozwiązać wieloletnie problemy strukturalne, w tym zbyt wysoki wskaźnik samozatrudnienia i zatrudnienia tymczasowego (Hiszpania), brak przejrzystości wynagrodzeń oraz lukę płacową w płacach kobiet i mężczyzn (Chorwacja, Hiszpania). Dotacje wypłacane francuskim pracodawcom mają zachęcać do zatrudniania osób młodych, poniżej 26. roku życia, a tym samym zmniejszyć, utrzymujący się przez wiele dekad, niski poziom zatrudnienia w tej grupie osób. Hiszpania zreformowała system ubezpieczeń osób samozatrudnionych, wiążąc wysokość ich emerytur z poziomem rzeczywiście uzyskiwanych wynagrodzeń. Słowacja wprowadziła natomiast program wizowy dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich poszukujących zatrudnienia, umożliwiając im natychmiastowe rozpoczęcie pracy. Inwestycje i reformy dotyczą też administracji publicznej. Grecja zmieniła system wynagrodzeń, Słowacja zwiększyła poziom cyfryzacji, a Bułgaria poprawiła jakość procedur legislacyjnych. Reformy przepisów i służb podatkowych oraz inwestycje w sprzęt i techniki cyfrowe przeprowadzone przez Rumunię, Włochy i Hiszpanię mają zwiększyć poziom ściągalności podatków. Natomiast Francja przyjęła i wdraża krajową strategię inwestycji w technologie cyfrowe, cyberbezpieczeństwo, 5G i rozwiązania telekomunikacyjne i chmurowe.

Ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy Chorwacja, Rumunia, Grecja, Portugalia i Hiszpania sfinansowały inwestycje zwiększające wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, Francja i Chorwacja – dekarbonizację i większą efektywność energetyczną przemysłu, Portugalia – cyfryzację przedsiębiorstw, Łotwa – liczbę przystępnych cenowo mieszkań, a Włochy – konkurencyjność sektora małych i średnich przedsiębiorstw w branży turystycznej oraz finansowe wsparcie dla firm zakładanych i prowadzonych przez kobiety⁸³.

Państwa członkowskie są zobowiązane są publikować informacje o stu beneficjentach (ostatecznych odbiorcach), którzy otrzymali najwyższe dotacje z Instrumentu na rzecz Odbudowy⁸⁴ w tych państwach. Wysokość dotacji przyznawanym w poszczególnych państwach członkowskich różni się⁸⁵. Z listy ponad 2300 beneficjentów opublikowanych przez państwa członkowskie do 31.01.2024 r. wynika, że najwyższe

⁸³ Przykłady wskazane w COM(2023) 99 final i COM(2023) 545 final.

⁸⁴ Zgodnie z art. 25a rozporządzenia 2021/241 o Instrumentu na rzecz Odbudowy, państwa członkowskie ogłaszają dane 100 największych beneficjentów tego Instrumentu na publicznie dostępnych portalach i aktualizują je dwa razy w roku. Dane te obejmują: nazwę beneficjenta, numer identyfikacyjny VAT, numer podatkowy lub inny niepowtarzalny identyfikator, wysokość płatności otrzymanej z Instrumentu na rzecz Odbudowy i powiązane inne płatności z funduszy UE.

⁸⁵ Dane pochodzą z https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?table=finalRecipientByCountry

dotacje zostały wypłacone dwóm beneficjentom prawa publicznego. Włoskie koleje (*Rete Ferroviaria Italiana*), które otrzymały środki na projekty z zakresu modernizacji infrastruktury kolejowej oraz francuska rolnicza agencja płatnicza (*Agence de services et de paiement*), która otrzymała finansowanie na praktyki zawodowe, tworzenie nowych miejsc pracy i zatrudnianie osób poniżej 26. roku życia. Wysokości kolejnych osiemnastu najwyższych dotacji oscylowała pomiędzy 1 mld euro a 3,5 mld euro. Z kolei najniższe dotacje zostały wypłacone łotewskiemu centrum zapobiegania i kontroli chorób (*Slimību profilakses un kontroles centrs*) – 2800 euro na projekt z zakresu zdrowia publicznego oraz bułgarskiemu uniwersytetowi w Trakia – 5700 euro na badania i rozwój. Z danych Komisji wynika, że spośród dziesięciu największych beneficjentów około 66% to podmioty publiczne, 27% – podmioty prywatne, natomiast pozostałe 7% mają charakter mieszany. Projekty finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy są stosunkowo równomiernie rozłożone pomiędzy jego poszczególne filary, choć najwyższe kwoty są wydatkowane na transformację cyfrową (zob. pkt 15.2. powyżej). Średnia wysokość dotacji wypłaconych beneficjentom do września 2023 r. wynosiła około 49 mln euro, mediana była znacznie niższa, i wynosiła około 3 mln euro⁸⁶.

Komisja wskazuje też na makroekonomiczne skutki wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy w UE. W lecie 2021 r. gospodarka UE powróciła do poziomu produkcji sprzed pandemii COVID-19. W 2022 r., pomimo dodatkowych wstrząsów wywołanych przez rosyjską wojnę przeciwko Ukrainie, PKB UE wzrósł o 3,5%, a stopa bezrobocia osiągnęła wyjątkowo niski poziom 6,1%. Komisja szacuje, że inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy w 2024 r. zwiększą PKB UE o około 1,5% i dzięki wzrostowi popytu we wszystkich sektorach gospodarki UE, wywołają pozytywne efekty mnożnikowe na jednolitym rynku⁸⁷.

Ostatni rozdział w dotychczasowej historii wdrażania KPO powstał w wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę (2022). Wobec potrzeby jak najszybszego uniezależnienia państw członkowskich od dostaw rosyjskich paliw, UE pozyskała na ten cel na rynkach światowych 166 mld euro i włączyła je do Instrumentu na rzecz Odbudowy. Państwa członkowskie zostały zachęczone, aby zaplanować inwestycje zapewniające realizację tego celu i uwzględnić je w nowych rozdziałach REPowerEU, które miały zostać dodane do zatwierdzonych już KPO⁸⁸. W grudniu 2023 r. Rada zatwierdziła zmienione KPO przedłożone przez państwa członkowskie, po czym Komisja przekazała 21 z nich⁸⁹ płatności zaliczkowe na poczet działań ujętych w rozdziałach REPowerEU.

Komisja zasadniczo pozytywnie ocenia wdrażanie KPO przez państwa członkowskie. We wrześniu 2023 r., mniej więcej w połowie okresu wydatkowania Instrumentu na rzecz Obudowy⁹⁰, państwa członkowskie osiągnęły zdecydowaną

⁸⁶ COM(2023) 545 final, pkt 2.7.

⁸⁷ COM(2023) 99 final, s. 4-5.

⁸⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2489

⁸⁹ Do 1.02.2024 r. płatności zaliczkowych nie otrzymały: Bułgaria, Niemcy, Irlandia, Luksemburg i Szwecja.

⁹⁰ Państwa członkowskie wdrażają KPO w okresie od lutego 2021 r. do grudnia 2026 r.

większość z zaplanowanych kamieni milowych i wartości docelowych⁹¹. Pomimo ogólnie pozytywnej oceny Komisja wskazuje, że opóźnienia we wdrażaniu KPO i wydatkowaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy wynikają głównie z ograniczonych zdolności krajowych administracyjnych, przedłużających się procesów budowlanych i zmieniającej się sytuacji gospodarczej, w tym wysokiej inflacji⁹².

15.7. Wyboista droga Polski przez kamienie milowe – czyli historia (nie) wdrażania Krajowego Planu Odbudowy

15.7.1. Negocjacje i zatwierdzenie polskiego Krajowego Planu Odbudowy

Polska złożyła swój KPO⁹³ jako jedno z pierwszych państw członkowskich, 3 maja 2021 r.⁹⁴. Komisja pozytywnie zaopiniowała ten plan dopiero rok później, 1 czerwca 2022 r.⁹⁵. Przyczyną opóźnienia były trudności w osiągnięciu porozumienia na temat reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości i przywrócenia niezawisłości polskiego sądownictwa (na ten temat zob. niżej). Po uzgodnieniu tych kwestii Komisja pozytywnie zaopiniowała KPO i stwierdziła, że zawarto w nim wystarczające zobowiązania, przełożone na kamienie milowe dotyczące kompleksowej reformy polskiego sądownictwa, co ma szczególne znaczenie dla poprawy klimatu inwestycyjnego i stworzenia warunków dla skutecznej realizacji tego planu. Podkreśliła też, że przed dokonaniem jakiegokolwiek wypłaty z Instrumentu na rzecz Odbudowy, Polska musi zapewnić osiągnięcie tych „super” kamieni milowych⁹⁶.

Następnie Rada, na wniosek Komisji⁹⁷, 17 czerwca 2022 r.⁹⁸ przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą polski KPO. W decyzji tej, liczącej 17 stron, zawarła 65 motywów preambuły i cztery artykuły. W art. 1 tej decyzji Rada zatwierdziła polski KPO, w art. 2 postanowiła, że UE udostępni Polsce wkład finansowy w formie bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w wysokości 23,85 mld euro, natomiast w art. 3, że UE udzieli Polsce pożyczek w wysokości do 11,50 mld euro. W decyzji tej Rada zatem zatwierdziła polski KPO i potwierdziła, że na jego realizację Polska uzyska 37,5 mld euro z Instrumentu na rzecz Odbudowy. W decyzji postanowiono też,

⁹¹ COM(2023) 545 final, s. 16.

⁹² COM(2023) 99 final, s. 6.

⁹³ KPO.pdf (funduszeuropejskie.gov.pl)

⁹⁴ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (europa.eu)

⁹⁵ Komisja zatwierdza polski plan RRF o wartości 35,4 mld euro (europa.eu). Najpóźniej zostały zatwierdzone KPO przedłożone przez Polskę (17 czerwca 2022 r.), Niemcy (4 października 2022 r.) i Węgry (16 grudnia 2022 r.). COM(2023) 545 final/2, s. 11.

⁹⁶ Dokument roboczy służb Komisji „Analiza planu odbudowy i zwiększania odporności Polski Towarzyszący dokumentowi. Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski” (SWD(2022) 161 final).

⁹⁷ Projekt decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (COM(2022) 268 final).

⁹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-INIT/pl/pdf>; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-ADD-1/pl/pdf>

że Komisja będzie Polsce udostępniać dotacje i pożyczki w transzach, i wypłacać je w ratach, zgodnie z załącznikiem do decyzji Rady. Zastrzeżono, że uruchomienie transzy dotacji i pożyczek będzie zależać od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 rozporządzenia 2021/241 o Instrumencie na rzecz Odbudowy stwierdzającej, że Polska w zadowalający sposób osiągnęła kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z dotacjami i pożyczkami. Przypomniano też, że aby uzyskać płatności, Polska, tak jak wszystkie państwa członkowskie, musi osiągnąć kamienie milowe i wartości docelowe do 31 sierpnia 2026 r.

Szczegóły realizacji polskiego KPO zostały zawarte w załączniku do decyzji Rady zatwierdzającej ten plan, liczącym 215 stron.

15.7.2. Treść polskiego Krajowego Planu Odbudowy

Celem polskiego KPO jest wsparcie odbudowy gospodarczej i społecznej Polski po kryzysie związanym z pandemią COVID-19, zwiększenie konkurencyjności gospodarki oraz podniesienie poziomu życia społeczeństwa. Plan ten zakłada wdrożenie 50 reform mierzonych za pomocą 106 kamieni milowych i wartości docelowych oraz 54 inwestycji powiązanych ze 177 kamieniami milowymi i wartościami celowymi. Polski KPO obejmuje sześć komponentów:

- komponent A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” – przewidziano na niego 13% środków z przyznanej Polsce części Instrumentu na rzecz Odbudowy wypłacanych w formie dotacji na 18 reform i 16 inwestycji mających wzmocnić gospodarkę i uodpornić ją na kryzysy oraz zwiększyć wydajność i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy⁹⁹;
- komponent B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” jest największy – przewidziano na niego 39% środków z przyznanej Polsce części Instrumentu na rzecz Odbudowy wypłacanych w formie dotacji i pożyczek na 13 reform i 16 inwestycji finansujących zmniejszenie emisyjności i zanieczyszczenia powietrza¹⁰⁰;
- komponent C „Transformacja cyfrowa” – 14% środków z przyznanej Polsce części Instrumentu na rzecz Odbudowy KPO wypłacanych w formie dotacji na 5 reform i 7 inwestycji mających przyspieszyć cyfryzację państwa¹⁰¹;
- komponent D „Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia” – 12% środków z przyznanej Polsce części Instrumentu na rzecz Odbudowy

⁹⁹ Działania dotyczą poprawy stabilności ram fiskalnych, zmniejszenia obciążeń regulacyjnych i administracyjnych przedsiębiorstw, zwiększenia konkurencyjności, ochrony producentów i konsumentów, robotyzacji i cyfryzacji przedsiębiorstw, polepszenia sytuacji na rynku pracy, dostępu do placówek opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej i sektor kultury.

¹⁰⁰ Działania dotyczą odnawialnych źródeł energii, zwiększenia korzystania z alternatywnych źródeł energii (wodór i biogaz), modernizacji instalacji grzewczych, efektywności energetycznej, neutralizacji zagrożeń i rekultywacji wielkopowierzchniowych obszarów zdegradowanych.

¹⁰¹ Działania dotyczą poprawy dostępu do szybkiego Internetu, rozwoju i konsolidacji e-usług, przyspieszenia i zwiększenia bezpieczeństwa usług cyfrowych w sektorze publicznym i biznesowym, wyposażenia wszystkich szkół w sprzęt multimedialny i zwiększenia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni.

wypłacanych w formie dotacji na 5 reform i 6 inwestycji dotyczących ochrony zdrowia, w tym opieki długoterminowej¹⁰²;

- komponent E „Zielona, inteligentna mobilność” – drugi co do wielkości obszar wydatkowania KPO; przewidziano na niego 21% środków z przyznanej Polsce części Instrumentu na rzecz Odbudowy wypłacanych w formie dotacji na 5 reform i 9 inwestycji zmniejszających emisyjność i zanieczyszczenie powietrza¹⁰³;
- komponent F „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO” – bezkosztowy, ma kluczowe znaczenie dla realizacji tego planu, ponieważ od wypełnienia przewidzianych w nim reform („super” kamieni) uwarunkowano wypłaty płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy na rzecz Polski. W jego opisie postanowiono, że Polska stoi przed wyzwaniami związanymi z klimatem inwestycyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do polskiego systemu sądownictwa, procesów decyzyjnych i prawnych. Reformy realizowane w ramach tego komponentu dotyczą:
 1. wymiaru sprawiedliwości (zob. poniżej);
 2. procedur legislacyjnych – przeprowadzania obowiązkowej oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych dotyczących projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów; ograniczenie stosowania procedur przyspieszonych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków; realizacja tych działań wymaga zmian w regulaminach Sejmu, Senatu i Rady Ministrów;
 3. wdrażania KPO – zapewnienia konsultacji społecznych w jego realizacji m.in. powołania komitetu monitorującego złożonego z interesariuszy i partnerów społecznych, nadzorującego jego skuteczne wdrażanie;
 4. analizy danych dotyczących wdrażania KPO – wprowadzenia systemu elektronicznego zapewniającego gromadzenie i analizę danych dotyczących osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych; dane te mają zasilać unijny system oceny ryzyka Arachne¹⁰⁴ stosowany dla celów kontroli zapewniających ochronę interesów finansowych UE.

Najbardziej kontrowersyjne było ustalenie celowości i zakresu reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości i jej wdrażanie. Było przyczyną rocznego opóźnienia w zatwierdzeniu KPO przez Radę (Polska złożyła KPO maju 2021 r., Rada zatwierdziła go w czerwcu 2022 r.) i kolejnego rocznego opóźnienia w otrzymaniu płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy. W grudniu 2023 r. Polska otrzymała pierwszą płatność (5 mld euro) z tego Instrumentu i złożyła pierwszy wniosek o płatność (7 mld euro). Uzasadnia to jej bliższe omówienie. W KPO wskazano, że reforma wymiaru sprawiedliwości ma podnieść standard ochrony sądowej i poprawić klimat inwestycyjny w Polsce. Wyróżniono dwa elementy tej reformy: 1) wzmocnienie

¹⁰² Działania dotyczą poprawy sytuacji finansowej i zarządzania szpitalami, rozwoju ich infrastruktury, przyspieszenia transformacji cyfrowej, zwiększenia liczby personelu medycznego, rozwoju badań w dziedzinie nauk medycznych i o zdrowiu oraz zwiększenia produkcji leków i aktywnych składników farmaceutycznych w Polsce.

¹⁰³ Działania propagują korzystanie ze zrównoważonego, publicznego transportu miejskiego i pojazdów o zerowej emisji, przesunięcie z transportu drogowego na transport kolejowy i transport intermodalny.

¹⁰⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en#navItem-relatedLinks>

niezależności i bezstronności sądów oraz 2) poprawa sytuacji sędziów objętych postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi przez Izbę Dyscyplinarną SN.

W KPO wskazano wymogi konieczne dla wzmocnienia niezależności i bezstronności sądów (pierwszy element reformy wymiaru sprawiedliwości). Po pierwsze, we wszystkich sprawach dotyczących sędziów, w tym dyscyplinarnych i związanych z immunitetem sędziowskim, należy określić zakres jurysdykcji Izby SN innej niż Izba Dyscyplinarna SN, spełniającej wymogi art. 19 ust. 1 TUE. Ma to zapewnić rozpoznanie spraw dotyczących sędziów przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony poprzez prawo. Dyskrecjonalne uprawnienie do wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego w pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych ma zostać ograniczone. Po drugie, należy doprecyzować zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zapewniając nieograniczenie prawa polskich sądów do zadawania pytań prejudycjalnych do TSUE. Takie pytanie nie może stanowić podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Po trzecie, należy określić, że o ile sędziowie nadal mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za wykroczenia zawodowe, w tym za oczywiste i rażące naruszenia prawa, to treść orzeczeń sądowych nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego. Po czwarte, należy zapewnić, aby wszczęcie w postępowaniu sądowym weryfikacji spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości, bezstronności i „ustanowienia ustawą” zgodnie z art. 19 TUE było możliwe dla sądu, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość i taka weryfikacja nie może być uznawana za przewinienie dyscyplinarne. Po piąte, należy wzmocnić gwarancje procesowe i uprawnienia stron w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Powinno to zostać zrealizowane przez zapewnienie rozpatrzenia spraw dyscyplinarnych przeciwko sędziom w rozsądnym terminie, doprecyzowanie przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów rozpoznających sprawy dyscyplinarne w celu zapewnienia możliwości bezpośredniego określenia właściwego sądu zgodnie z ustawą oraz zapewnienie, aby powołanie obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziego nastąpiło w rozsądnym terminie.

W KPO określono też cele działań mających poprawić sytuację sędziów objętych postępowaniami dyscyplinarnymi Izby Dyscyplinarnej SN (drugi element reformy wymiaru sprawiedliwości). Wskazano, że wejście w życie tej reformy ma zapewnić sędziom, których dotyczą orzeczenia Izby Dyscyplinarnej SN, dostęp do postępowań kontrolnych w ich sprawach. Sprawy już rozstrzygnięte przez Izbę Dyscyplinarną SN mają być rozpatrzone przez sąd, który spełnia wymogi art. 19 ust. 1 TUE. Należy ustawowo określić, że pierwsza rozprawa sądu orzekającego w tych sprawach ma odbyć się w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku sędziego o ponowne rozpoznanie sprawy. Sprawy takie powinny zostać rozstrzygnięte w terminie 12 miesięcy od otrzymania takiego wniosku. Natomiast sprawy aktualnie toczące się przed Izbą Dyscyplinarną SN powinny zostać przekazane do dalszego rozpoznania sądowi na zasadach określonych powyżej.

W KPO zaplanowano, że reforma wymiaru sprawiedliwości będzie zrealizowana do 30 czerwca 2022 r., przed złożeniem przez Polskę do Komisji pierwszego wniosku o płatność. Ich stałe osiągnięcie jest warunkiem wstępnym każdej płatności, zgodnie z art. 24 rozporządzenia dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy.

15.7.3. Historia (nie) wdrażania polskiego Krajowego Planu Odbudowy

Drogę do wdrażania polskiego KPO otworzyło przyjęcie przez Radę 17 czerwca 2022 r. decyzji wykonawczej zatwierdzającej polski KPO oraz zawarcie przez Komisję i Polskę 9 grudnia 2022 r. porozumienia operacyjnego¹⁰⁵ określającego związane z tym szczegóły. Przez następny rok Polska nie podjęła związanych z tym kroków.

W sierpniu 2023 r., tak jak wszystkie inne państwa członkowskie, złożyła do Komisji wniosek o zmianę KPO i dodanie nowego rozdziału REPowerEU obejmującego inwestycje w infrastrukturę gazową, mającą zapewnić bezpieczeństwo energetyczne w obliczu konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Zwróciła się też o udzielenie dodatkowych 23 mld euro tytułem pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy, które miały zostać dodane do 1,5 mld euro udzielonych już Polsce pożyczek w zatwierdzonym KPO.

Datę graniczną w historii wdrażania polskiego KPO wyznaczają wybory parlamentarne z 15 października 2023 r. w wyniku których rząd Prawa i Sprawiedliwości ustąpił (2015–2023) i przejęła je Koalicja Wyborcza. Wówczas zmieniło się podejście polskiego rządu do największej kontrowersji związanej z KPO w postaci reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Reforma ta, wraz z przywróceniem w Polsce rządów prawa i niezawisłych sądów, były jednymi z głównych obietnic programowych nowego rządu.

W sferze faktografii przełom nie dokonał się jeszcze ani w obszarze realizacji zapowiadanych reform sądowych, ani wdrażania KPO, choć widoczne są pewne działania. Ósmego grudnia 2023 r. Rada w drodze decyzji wykonawczej zmieniła polski KPO zgodnie z polskim wnioskiem z sierpnia 2023 r.¹⁰⁶ W decyzji tej Polsce została przyznana kwota 59,8 mld euro z Instrumentu na rzecz Odbudowy, z czego 25,3 mld euro w formie dotacji, natomiast 34,5 mld euro w formie pożyczek. Z tego tytułu Komisja 28 grudnia 2023 r. wypłaciła Polsce płatność zaliczkową 5 mld euro na poczet wdrażania rozdziału REPowerEU¹⁰⁷.

15 grudnia 2023 r., Polska wysłała do Komisji pierwszy wniosek o płatność z Instrumentu na rzecz Odbudowy¹⁰⁸ na kwotę 7 mld euro obejmującą 2,8 mld euro dotacji i 4,2 mld euro pożyczek¹⁰⁹. We wniosku tym Polska uwzględniła 37 osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych z obszarów: konkurencyjnej gospodarki, zielonej energii, transformacji cyfrowej, zdrowia, a także – co istotne – wzmocnienia niezależności polskiego sądownictwa oraz stosowania systemu Arachne („super” kamienie milowe). Obecnie Komisja ocenia ten wniosek o płatność, w tym zadowolającą realizację objętych nim kamieni milowych i wartości docelowych. Jeżeli ocena ta będzie pozytywna, Komisja prześle go do zaopiniowania do Komitetu

¹⁰⁵ Countersigned PL RRF OAs.pdf (europa.eu)

¹⁰⁶ Decyzja wykonawcza Rady z 8 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski. Decyzja wykonawcza Rady została opublikowana w dniu 11 grudnia 2023 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15835-2023-INIT/PL/pdf>

¹⁰⁷ Daily News 04 / 01 / 2024 (europa.eu).

¹⁰⁸ Daily News 15 / 12 / 2023 (europa.eu).

¹⁰⁹ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/polska-zlozyla-wniosek-o-platnosc-z-kpo>

Ekonomiczno-Finansowego. W przypadku, gdy opinia tego Komitetu będzie również pozytywna, Komisja podejmie decyzję o przekazaniu pierwszej regularnej płatności z Instrumentu na rzecz Odporności na rzecz Polski¹¹⁰.

15.8. Wnioski

Instrument na rzecz Odbudowy jest nadzwyczajnym funduszem utworzonym w UE w 2021 r. aby wspomóc państwa członkowskie w złagodzeniu skutków pandemii COVID-19. Jako pierwszy w historii UE, nie jest finansowany z budżetu UE, lecz ze środków, które UE uzyskała w tym celu na światowych rynkach kapitałowych, m.in. z pożyczek podlegających spłacie do 2058 r. i z obligacji wyemitowanych przez UE. Państwa członkowskie mogą otrzymywać środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy nie tylko w formie bezzwrotnych dotacji, lecz również – jeżeli tak zdecydują – jako zwrotne, niskooprocentowane pożyczki¹¹¹.

Ramy prawne wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy zostały określone w rozporządzeniu 2021/241 ustanawiającym ten Instrument. Jest on wdrażany na innych zasadach niż realizowane do tej pory unijne programy i projekty, np. rolne czy w ramach polityki spójności. Ma tymczasowy charakter – finansuje działania realizowane przez państwa członkowskie wyłącznie w okresie od lutego 2021 r. do 31.08.2026 r. Państwa członkowskie będą otrzymywać z niego płatności do 31.12.2026 r. Instrument na rzecz Odbudowy koncentruje się na osiągniętych wynikach. W celu uzyskania z niego środków, państwa członkowskie przedkładały Komisji swoje KPO. Określały w nich reformy i inwestycje oraz powiązane z nimi kamienie milowe i wartości docelowe, które zamierzały z sfinansować z tego Instrumentu. Rada, na wniosek Komisji, akceptowała te plany, obecnie zatwierdza też ich zmiany. Komisja przekazuje państwom członkowskim płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy wyłącznie po wykazaniu, że zrealizowały działania zaplanowane w KPO – reformy i inwestycje oraz powiązane z nimi kamienie milowe i wartości docelowe. Brak działań oznacza brak płatności z Instrumentu na rzecz Odbudowy.

Nowy charakter Instrumentu na rzecz Odbudowy i zasad jego wdrażania jest źródłem pytań o treść stosowanych w tym celu reguł prawnych. Jedną z kluczowych kwestii są przesłanki, których spełnienie jest wymagane dla dokonania płatności z tego Instrumentu na rzecz państwa członkowskiego oraz określenia ich wysokości. W rozporządzeniu 2021/241 ustanawiającym ten Instrument zostały zawarte bardzo ogólne regulacje w tym zakresie. Wynika z nich, że otrzymanie płatności

¹¹⁰ Państwa członkowskie najbardziej zaawansowane we wdrażaniu KPO złożyły do Komisji trzeci (Chorwacja, Grecja, Słowacja, Hiszpania) i nawet czwarty wniosek o płatność (Włochy i Portugalia).

¹¹¹ Do tej pory Komisja przekazała państwom członkowskim z Instrumentu na rzecz Odbudowy 80 mld euro w formie pożyczek (z przewidzianej łącznej kwoty 385 mld euro). Dane te wskazują, że państwa członkowskie nie są zainteresowane tego formą finansowania. O przyznanie pożyczek mogły wnioskować do 31.12.2023 r. i będą je spłacać w latach 2028–2058. Z pożyczek korzysta tylko siedem państw członkowskich: Włochy (122 mld euro), Grecja (12,7 mld euro), Rumunia (15 mld euro), Polska (11,5 mld euro), Portugalia (2,6 mld euro), Słowenia (705 mld euro) i Cypr (200 mld euro).

z Instrumentu wymaga, aby państwo członkowskie osiągnęło w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe objęte wnioskiem o płatność, który przedłożyło Komisji. Realizacja kamieni milowych i wartości docelowych odzwierciedla postępy we wdrażaniu reform i inwestycji przewidzianych przez to państwo w KPO zatwierdzonym przez Radę. W rozporządzeniu 2021/241 nie zawarto też jasnych reguł określania wysokości kwoty, której płatność może zostać przez Komisję zawieszona, a następnie również zmniejszona (anulowana), gdy państwo członkowskie nie zrealizuje reform i inwestycji przewidzianych w KPO w zakładanym harmonogramie.

Panaceum na te i inne braki regulacyjne są wytyczne, które wydaje Komisja. W 2023 r. wydała aż trzy takie dokumenty. W wytycznych pt. „Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF” przyjęła metodologię stosowaną do oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych przez państwa członkowskie¹¹². W wytycznych pt. „Metodyka stosowana przez Komisję w celu określenia zawieszenia płatności na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”¹¹³ przedstawiła reguły stosowane do określania wysokości płatności, które będzie zawieszać ze względu na niezrealizowanie w zadowalający sposób kamieni milowych lub wartości docelowych przez państwa członkowskie¹¹⁴. Natomiast w wytycznych pt. „Odwrócenie celów pośrednich i końcowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”¹¹⁵ Komisja określiła reguły, które zamierza stosować, aby ocenić czy państwo członkowskie, po osiągnięciu w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, nie wyeliminowało prowadzących do tego działań.

Działalność regulacyjna Komisji w zakresie wydawania wytycznych określających kluczowe kwestie związane z wdrażaniem KPO i wydatkowaniem na ten cel Instrumentu na rzecz Odbudowy może budzić zastrzeżenia m.in. z punktu widzenia pewności prawnej i (nie) jasności zawartych w niej norm. Adresatem tej krytyki nie powinna być jednak wyłącznie Komisja, lecz również państwa członkowskie, które nie przyjęły regulacji w tym zakresie w bezpośrednio stosowanym i prawnie wiążącym akcie prawa UE (np. w rozporządzeniu 2021/241 ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy). W ten sposób państwa członkowskie legitymizują aktywną działalność regulacyjną Komisji. Być może dopiero powstające na tym tle spory skłonią państwa członkowskie do przyjęcia regulacji prawnych w omawianym zakresie.

Polska jest czwartym z kolei państwem członkowskim, po Włoszech, Hiszpanii i Francji, któremu przyznano najwyższe kwoty z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Polska ma otrzymać 59,8 mld euro, z czego 25,3 mld euro w formie dotacji, a 34,5 mld euro w formie pożyczek. Stanowi to około 6,6% PKB Polski (2019) i 935 euro w przeliczeniu na mieszkańca Polski. Środki te, razem z funduszami

¹¹² Ramy te zostały opublikowane w COM(2023) 99 final, w załącznik I.

¹¹³ Metodyka ta została opublikowana w COM(2023) 99 final, załącznik II.

¹¹⁴ Na marginesie, do tej pory nie określono reguł szacowania wysokości kwot, o które będzie pomniejszana (anulowana) wysokość płatności (alokacji) przyznanej państwu członkowskiemu z Instrumentu na rzecz Odbudowy, ze względu na niezrealizowanie kamieni milowych i wartości docelowych w wymaganym terminie.

¹¹⁵ Reguły te zostały zawarte COM(2023) 545 final/2, załącznik II.

przyznanymi Polsce z budżetu UE w latach 2021–2027, mają doprowadzić do wzrostu PKB Polski z 1,1% (2022) do 1,8% (w 2026)¹¹⁶.

Choć Polska złożyła KPO jako jedno z pierwszych państw członkowskich (maj 2021), nie jest zaawansowana w jego wdrażaniu ani w wydatkowaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy. Przyczyną był spór dotyczący reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości, niezawisłości polskich sądów i praworządności, za której przeprowadzeniem opowiadała się Komisja, a polski rząd PIS kwestionował. Był on przyczyną późnego zatwierdzenia KPO i wykluczył możliwość otrzymania w 2021 r. przez Polskę płatności zaliczkowej w wysokości 13% kwoty przyznanej z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Zakończył się on w październiku 2023 r., gdy po przegraniu wyborów parlamentarnych przez Prawo i Sprawiedliwość rządu objęła Koalicja Obywatelska.

15 grudnia 2023 r., tj. półtora roku po zatwierdzeniu KPO, Polska złożyła do Komisji pierwszy wniosek o płatność 7 mld euro z Instrumentu na rzecz Odbudowy. 28 grudnia 2023 r. Polska otrzymała pierwszą płatność z tego Instrumentu w kwocie 5 mld euro jako zaliczkę na wdrażanie rozdziału REPowerEU. W porównywalnej sytuacji są Węgry, którym do tej pory wypłacono również wyłącznie zaliczkę (0,9 mld euro z przyznanej kwoty 5,8 mld euro).

Dla porównania, wiele państw członkowskich otrzymało już około połowę płatności przyznanych im z Instrumentu na rzecz Odbudowy. Francji wypłacono 22,9 mld euro, 57% alokacji tego państwa (z przyznanych 40 mld euro), Chorwacji – choć tylko 3,5 mld euro, stanowi to 56% alokacji tego państwa (z przyznanych 6,2 mld euro), Włochom i Hiszpanii – 53% ich alokacji (Włochy otrzymały 102 mld euro z przyznanych 191 mld euro, natomiast Hiszpania 37 mld euro z przyznanych 69 mld euro). Portugalii wypłacono 47% alokacji (z przyznanych 16 mld euro), natomiast Grecji i Litwie 46% ich alokacji (Grecja otrzymała 14 mld euro z przyznanych 30 mld euro, natomiast Litwa 980 mld euro z przyznanych 2 mld euro)¹¹⁷. Czas nie jest sprzymierzeńcem we wdrażaniu KPO. Graniczą datą wdrożenia reform i inwestycji jest 31.08.2026 r., natomiast wydatkowania Instrumentu na rzecz Odbudowy 31.12.2026 r. Po tym terminie Komisja nie będzie mogła dokonywać płatności, bez względu na powody trudności w ich wydatkowaniu.

¹¹⁶ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego 2022, s. 1.

¹¹⁷ Tablica wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu).

Rozdział 16

Raporty w sprawie praworządności

SWD(2022) 521 final

Dokument 16.1.

Komisja Europejska

Luksemburg, dnia 13.7.2022 r.

Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce

STRESZCZENIE

Utrzymują się poważne obawy związane z niezależnością polskiego sądownictwa. Od lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały orzeczenia potwierdzające szereg obaw wskazanych przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE i w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności. W ramach europejskiego semestru Rada, na podstawie wniosku Komisji, zaleciła Polsce poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska zobowiązała się do przeprowadzenia reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz ponownego rozpoznania spraw sędziów, których dotknęły decyzje tej Izby, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądownictwa. Nadal nie podjęto działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenia bezpośrednio kwestionujące pierwszeństwo prawa Unii, postanowień Traktatów UE oraz europejskiej konwencji praw człowieka. W grudniu 2021 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Utrzymują się obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury.

Rząd zakończył wdrażanie programu przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020, mimo że nie zrealizowano wszystkich przewidzianych w nim działań i nie ogłoszono kolejnego programu. Nie ukończono kluczowych zadań legislacyjnych programu, między innymi dotyczących składania oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingsowej. Istnieją obawy dotyczące szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze będących również członkami parlamentu, oraz klauzul bezkarności dla urzędników publicznych, którzy popełnili przestępstwo nadużycia stanowiska. Utrzymuje się ryzyko dla skuteczności walki z korup-

cją na wysokim szczeblu, w tym związane z wybiórczym stosowaniem prawa i bezkarnością, spowodowane odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych. Problemem pozostaje niezależność głównych instytucji antykorupcyjnych, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym.

Niezależność organu regulacyjnego ds. mediów jest zagwarantowana ustawowo, a ustawodawstwo transponujące dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych zapewniło dalsze gwarancje niezależności. Praktyki w zakresie licencjonowania działalności stwarzają ryzyko dla pluralizmu mediów. Wprowadzono dalsze środki dotyczące przejrzystości własności mediów, w tym obowiązek udostępniania dodatkowych informacji o beneficjentach rzeczywistych. W dalszym ciągu istnieją obawy dotyczące niezależności mediów publicznych, w tym zabezpieczeń związanych z mianowaniem kadry zarządzającej. Ogólne środowisko pracy dziennikarzy nadal się pogarsza. Kilka zgłoszonych pozwów przeciwko dziennikarzom ma na celu ich zastraszenie i dziennikarze nadal są celem ataków. W ramach stanu wyjątkowego wprowadzono ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.

Ustawodawstwo wprowadzające istotne reformy nadal często przyjmuje się z pominięciem procedur zapewniających odpowiednie konsultacje. Problem ten Polska zobowiązała się rozwiązać w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności. Zaproponowane niedawno inicjatywy mogą mieć negatywny wpływ na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Obawy wzbudzają też środki ograniczające działalność społeczeństwa obywatelskiego. Najwyższa Izba Kontroli działa w niekorzystnych warunkach. Nowo powołany Rzecznik Praw Obywatelskich, mimo ograniczonych zasobów, w dalszym ciągu pełni zasadniczą funkcję strażnika praworządności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w niesieniu pomocy uchodźcom, którzy bardzo licznie przybywają z Ukrainy do Polski.

ZALECENIA

Przypominając o potrzebie podjęcia działań w związku z poważnymi zastrzeżeniami dotyczącymi niezależności sądownictwa, w szczególności tymi wskazanymi w postępowaniu wszczętym przez Komisję na podstawie art. 7 TUE, oraz o obowiązku zastosowania się do wyroków TSUE dotyczących praworządności i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanym z praworządnością, o których mowa w rozdziale dotyczącym Polski, a także o zobowiązaniach podjętych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności dotyczących niektórych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości i mechanizmów kontroli i równowagi, jak również przypominając odpowiednie zalecenia krajowe w ramach europejskiego semestru, zaleca się Polsce:

- Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienie funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu.
- Wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbging oraz standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów.
- Zapewnienie niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze oraz powstrzymanie się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

- Zapewnienie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym.
- Wzmocnienie przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych.
- Zapewnienie bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i zapewnienie szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.
- Poprawę warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i instytucji rzecznika praw obywatelskich.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Polski system wymiaru sprawiedliwości dzieli się na sądownictwo administracyjne i powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny i 16 sądów administracyjnych sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w tym zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy¹, jest trójstopniowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 47 sądów okręgowych i 318 sądów rejonowych. Sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w szczególności w sprawach zgodności ustawodawstwa z Konstytucją, składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9-letnią kadencję. Zgodnie z Konstytucją Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Szczególną cechą polskiej prokuratury, która nie wchodzi w skład niezależnego sądownictwa, jest fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości pełni ta sama osoba. Konstytucja przewiduje możliwość samoregulacji praktyki zawodowej adwokatów i radców prawnych.

Niezależność

Poziom postrzeganej niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce jest obecnie bardzo niski wśród ogółu społeczeństwa i pozostaje bardzo niski wśród przedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, w 2022 r. 24% ogółu społeczeństwa i 19% przedsiębiorstw postrzega poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako „dość dobry lub bardzo dobry”². Według danych z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw od 2016 r. stale spada (45% w przypadku ogółu społeczeństwa i 35% w przypadku przedsiębiorstw). Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez ogół społeczeństwa zmniejszył się w porównaniu z 2021 r. (30%), a w przypadku przedsiębiorstw nieznacznie wzrósł lub pozostał bez zmian (18%). Głównym powodem wskazywanym³

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 50 i 52. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30% respondentów postrzega niezależność sądów i niezawisłości sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30–39%), średni (40–59%), wysoki (60–75%) i bardzo wysoki (powyżej 75%).

³ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 51 i 53.

przez ogół społeczeństwa i przedsiębiorstwa w związku z postrzeganym brakiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest wrażenie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków.

Nie rozwiano poważnych obaw związanych z niezależnością Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził⁴, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS⁵. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził ponadto, że o ile okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sędziowska, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie, możliwe jest dojście do innego wniosku, jeżeli ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości⁶. W szeregu orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) uznał proces powoływania sędziów do ławy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi trzech sędziów,⁷ oraz ławy Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi trzech sędziów,⁸ za z natury wadliwy z uwagi na udział KRS pozbawionej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz powołanie na podstawie uchwały KRS w procesie pozbawionym skutecznej ochrony sądowej i pomimo wstrzymania wykonania tej uchwały. Jak dotąd nie podjęto żadnych działań w celu rozwiązania problemów wskazanych przez ETPC⁹, mimo że wezwał on Polskę do podjęcia szybkich działań naprawczych¹⁰. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wielu orzeczeniach stwierdził

⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja/Polska, pkt 108. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż., pkt 150.

⁵ Sposób powoływania sędziów-członków KRS oraz przedwczesne zakończenie mandatów jej poprzednich członków w 2018 r. jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE (pkt 137–145). 15 marca 2022 r. ETPC stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na brak środków zaskarżenia w związku z przedwczesnym zakończeniem mandatów sędziów-członków KRS: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda/Polska, 43572/18.

⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawach C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X i Y, pkt 75–76; zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja/Polska, pkt 103; oraz z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie C-272/19, Land Hessen, pkt 55 i 56.

⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19 i 57511/19.

⁸ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o./Polska, 1469/20.

⁹ ETPC pozostaje zaangażowany w szereg innych spraw dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądowego zapoczątkowanej w 2017 r. Sprawy te dotyczą w szczególności procedur powoływania i awansowania sędziów sądów powszechnych z udziałem KRS po jej reformie z 2017 r. oraz braku kontroli sądowej decyzji Prezydenta RP dotyczących takich powołań i awansów; zob. komunikat prasowy ETPC 039(2021) z 3 lutego 2022 r. Jeśli chodzi o reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce z 2017 r., ETPC stwierdził, że wspomniane kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, począwszy od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie, w szczególności, uwzględniając reorganizację KRS i utworzenie nowych izb Sądu Najwyższego przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów; por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda/Polska, 43572/18, pkt 348.

¹⁰ Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o./Polska, 1469/20, pkt 364; z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19 i 57511/19, pkt 368.

brak niezależności KRS¹¹. 28 października 2021 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podjęła decyzję o wykluczeniu KRS ze swojej organizacji¹², głównie z powodu braku niezależności i nieumiejętności obrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów przed atakami. Jeśli chodzi o wykonywanie obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – z wyjątkiem rezolucji wydanej w celu wsparcia sędziogo Izby Dyscyplinarnej – KRS nie przyjęła dotychczas rezolucji w celu wsparcia jakiegokolwiek sędziogo w Polsce¹³. Zamiast tego KRS wezwała Prokuratora Generalnego do podjęcia działań przeciwko sędziom na podstawie treści ich orzeczeń¹⁴. W związku z wpływem wspólnej kadencji sędziów-członków KRS Sejm RP powołał 12 maja 2022 r. nowych sędziów-członków KRS¹⁵. Proces ten zbojkotowały największe stowarzyszenia sędziów i organizacje zrzeszające przedstawicieli innych zawodów prawniczych, w tym Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych, które wezwały sędziów do niekandydowania w wyborach¹⁶. Byli członkowie KRS, powołani do niej w latach 1989–2018, poparli to wezwanie¹⁷. Spośród 15 powołanych sędziów-członków¹⁸ wszystkich zaproponowała obecna większość rządząca wobec braku jakichkolwiek wniosków ze strony opozycji, w tym 11 członków powołanych ponownie.

Zapowiedziano nowe reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym zmianę struktury systemu sądowego, a kilka z nich przedstawiono już w projektach ustaw. Zaproponowano projekty ustaw¹⁹, które zakładają wprowadzenie instytucji sądów pokoju, składających się z sędziów pokoju²⁰ wybieranych przez ogół społeczeństwa w otwartych wyborach i powoływanych na nieodnawialną sześcioletnią kadencję przez Prezydenta RP działającego na podstawie zalecenia KRS. Choć inicjatywy mające na celu zwiększenie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości²¹ należy przyjmować z zadowoleniem, proponowana metoda wyboru sędziów pokoju wzbudziłaby zastrzeżenia w świetle europejskich standardów dotyczących wyboru sędziów. Ponadto rząd przygotował²² kompleksową reformę sądów powszechnych, w tym²³

¹¹ Komunikat prasowy Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2021 r.

¹² Decyzję podjęto większością 86 z 92 głosów, zob. komunikat prasowy ENCJ z 28 października 2021 r.

¹³ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8. Niezależnie od braku formalnych uchwał należy zauważyć, że KRS złożyła w listopadzie 2021 r. odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wnosząc o nałożenie łagodniejszej sankcji (sprawa ASD 4/2018), oraz negatywnie oceniła wniosek wiceministra sprawiedliwości o odwołanie wiceprezesa sądu; zob. pisemne uwagi od KRS otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁴ Stanowisko KRS z 14 kwietnia 2022 r. (WO 41.4.2022).

¹⁵ Uchwała Sejmu z 12 maja 2022 r.

¹⁶ Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 7 grudnia 2021 r.; petycja z 13 marca 2022 r. podpisana przez szereg organizacji zawodów prawniczych i największych stowarzyszeń sędziów i prokuratorów; stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej z 13 marca 2022 r. oraz stanowisko Komisji Praw Człowieka przy Krajowej Radzie Radców Prawnych z 15 marca 2022 r.

¹⁷ Główne media opublikowały list otwarty tych byłych członków z 18 stycznia 2022 r.

¹⁸ Druk sejmowy nr 2161. W odniesieniu do procesu selekcji sędziów-członków KRS spośród ponad 10 000 sędziów w Polsce swoje kandydatury zgłosiło 19 sędziów.

¹⁹ Projekty ustaw nr 1760 i 1761 zaproponowane 4 listopada 2021 r. przez Prezydenta RP.

²⁰ Sędziowie ci byłiby właściwi do rozpatrywania spraw cywilnych i karnych mniejszej wagi.

²¹ Por. część II uzasadnienia towarzyszącego projektom ustaw nr 1760 i 1761.

²² Projekt ustawy nr UD 322 zawierający projekt prawa o ustroju sądów powszechnych oraz projekt ustawy nr UD 323 zawierający projekt ustawy wykonawczej do pierwszej z tych ustaw; oba opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji odpowiednio 26 i 27 kwietnia 2022 r.

²³ W ramach reformy przewidziano ponadto m.in. jednolity status sędziogo, system elektronicznego doręczania dokumentów w postępowaniu sądowym oraz rozszerzenie dostępu do sądów, a także zmiany uprawnień Ministerstwa Sprawiedliwości w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, a w szczególności w odniesieniu do systemu delegowania sędziów.

zmianę struktury systemu sądowego, mającą na celu zwiększenie efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości²⁴. Reforma ta wiązałaby się z przymusowym przeniesieniem lub przejściem w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych²⁵, jak również ze zmianami w systemie awansów sędziowskich. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził poważne zastrzeżenia co do tego projektu ustawy, zauważając w szczególności, że nie rozwiązano w nim problemu braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i pozwolono Ministrowi Sprawiedliwości decydować o awansach sędziowskich w ramach nowej struktury sądów powszechnych²⁶. Mając na uwadze, że organizacja systemu sądowego może wymagać pewnych przeniesień sędziów, ważne jest, by wszelkie ingerencje w zasadę nieusuwalności sędziów były uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości²⁷.

Pojawiły się poważne obawy co do wykonania niektórych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących polskiego sądownictwa. 14 lipca 2021 r. wiceprezes Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przyznał środki tymczasowe²⁸, o które wniosowała Komisja w kontekście sprawy C-204/21 R. W tym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja wniosła sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości w związku z obawami dotyczącymi ustawy o sądownictwie z grudnia 2019 r. oraz dalszej działalności Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do sędziów²⁹. W świetle rozwoju sytuacji Komisja uznała, że Polska nie wdrożyła środków niezbędnych do pełnego wykonania wspomnianego postanowienia w sprawie środków tymczasowych. W związku z tym 7 września 2021 r. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie dziennej kary pieniężnej³⁰. 27 października 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nałożył na Polskę 1 mln EUR jako dzienną karę pieniężną do czasu pełnego

²⁴ Projekt ustawy miałby m.in. na celu zmniejszenie obciążenia pracą sędziów sądów rejonowych (do których wpływa 93,8% ogólnej liczby spraw wpływających do sądów w Polsce). Zob. uzasadnienie towarzyszące projektowi ustawy nr UD 323.

²⁵ Zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP „[w] razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędzię przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”.

²⁶ W ramach projektu ustawy zniesiono by obecną trójstopniową strukturę sądów powszechnych (rejonowy, okręgowy i apelacyjny) i zastąpiono ją strukturą dwustopniową (regionalny i wojewódzki). Uprawniono by w nim Ministra Sprawiedliwości do awansowania i przenoszenia sędziów z sądów regionalnych do wojewódzkich bez konieczności opierania takiej decyzji na kryteriach odnoszących się do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego sędziego. Ponadto Minister Sprawiedliwości byłby uprawniony do wyznaczania sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach dotyczących m.in. sędziów. Zob. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 maja 2022 r.

²⁷ Zob. w szczególności wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, Komisja/Polska, pkt 115 i nast.; z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie C-192/18, Komisja/Polska, pkt 113 i nast.; z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, postępowanie karne przeciwko W.B. i in., pkt 115 i nast.

²⁸ Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nakazał Polsce w szczególności niezwłoczne zawieszenie, do czasu wydania prawomocnego wyroku, stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego może rozstrzygać w sprawie wniosków o zniesienie immunitetu sędziowskiego, jak również w sprawach dotyczących zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego; zawieszenia skutków już wydanych uchwał Izby Dyscyplinarnej o zniesieniu immunitetu sędziowskiego oraz zawieszenia stosowania przepisów uniemożliwiających polskim sędziom bezpośrednio stosowanie przepisów prawa UE służących ochronie niezależności sądów i kierowanie w takich kwestiach pytań w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Zakres postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4–5.

²⁹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4.

³⁰ Komunikat prasowy Komisji z dnia 7 września 2021 r., IP/21/4587.

wykonania postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. Do tej pory Polska nie wykonała postanowienia w sprawie środków tymczasowych. 7 września 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do Polski wezwania do usunięcia uchybienia³¹, uznając, że Polska nie wdrożyła środków niezbędnych do pełnego wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-791/19 dotyczącej systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce.

Sejm przyjął reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO).

W kontekście europejskiego semestru 23 maja 2022 r., przed sfinalizowaniem oceny w sprawie KPO Polski, Rada na podstawie wniosku Komisji wydała skierowane do Polski zalecenie krajowe, w którym zaleciła poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów³². 1 czerwca 2022 r. Komisja wydała pozytywną ocenę polskiego KPO. Plan ten zawiera szereg zobowiązań Polski do poprawy klimatu inwestycyjnego, w tym dotyczące kompleksowej reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich sędziów, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądów. Po pierwsze, reforma powinna zapewnić, aby wszystkie sprawy przeciwko sędziom, w tym sprawy dyscyplinarne i decyzje o uchyleniu immunitetu sędziowskiego, rozstrzygał sąd, który spełnia wymogi art. 19 ust. 1 TUE dotyczące niezależności, bezstronności i ustanowienia ustawą. Po drugie, sędziowie nie mogą ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej za złożenie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani za treść orzeczeń sądowych, ani za sprawdzenie, czy inny sąd jest niezależny, bezstronny i ustanowiony ustawą. Po trzecie, należy wzmocnić prawa procesowe stron w postępowaniach dyscyplinarnych. Po czwarte, należy ustanowić procedurę kontroli umożliwiającą wszystkim sędziom, których dotyczą orzeczenia obecnej Izby Dyscyplinarnej, niezwłoczne poddanie tych orzeczeń kontroli przez sąd spełniający wymogi art. 19 ust. 1 TUE. Rada zatwierdziła pozytywną ocenę Komisji i 17 czerwca przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie polskiego KPO. Polska będzie musiała wykazać, że osiągnęła odpowiednie cel pośrednie, zanim będzie można dokonać jakichkolwiek wypłat w ramach RRF. 9 czerwca 2022 r. Sejm przyjął szereg zmian w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw 14 czerwca 2022 r. i wejdzie w życie 14 lipca 2022 r.³³. Reforma ta będzie przedmiotem analizy Komisji.

Polska zobowiązała się do zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej, która pomimo wyroków Trybunału Sprawiedliwości nadal podejmowała decyzje w sprawach dotyczących sędziów, w tym przez zawieszanie ich w czynnościach służbowych. Polska zobowiązała się w KPO, że wszystkie sprawy przeciwko sędziom, w tym sprawy dyscyplinarne i decyzje o uchyleniu immunitetu sędziowskiego, będzie rozstrzygał niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, inny niż obecna Izba Dyscyplinarna. Zobowiązała się także do ograniczenia uprawnień dyskrecyjnych w zakresie wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego w pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych. Nowa ustawa przewiduje utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej, która będzie przedmiotem analizy Komisji. Pomimo wyroków Trybunału Sprawiedliwości Izba Dyscyplinarna w kilku przypadkach postanowiła

³¹ Jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Władze polskie przedstawiły swoją odpowiedź 8 listopada 2021 r. Odpowiedź ta jest obecnie analizowana w celu podjęcia decyzji o dalszych krokach.

³² Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (motyw 5).

³³ Dziennik Ustaw, poz. 1259.

zawiesić sędziów w czynnościach służbowych w związku z postępowaniem dyscyplinarnym³⁴ lub uchylić ich immunitet do celów postępowania przygotowawczego³⁵, w tym ze względu na treść ich orzeczeń sądowych (dotyczy to również sędziów Sądu Najwyższego). Sprawy te zostały wszczęte – po wydaniu postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. – przez Ministra Sprawiedliwości lub wyznaczonych przez niego prezesów sądów przeciwko sędziom, którzy kwestionowali status innych sędziów ze względu na ich powołanie na wniosek KRS w składzie opartym na przepisach wprowadzonych w 2017 r.³⁶ Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia w sprawie środków tymczasowych Izba Karna Sądu Najwyższego zezwoliła jednemu ze swoich sędziów – zawieszonemu w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną – na kontynuowanie orzekania w sprawach³⁷. 23 maja 2022 r. Izba Dyscyplinarna przywróciła do pracy jednego z sędziów zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną w drodze postępowania dyscyplinarnego, którego natychmiast zobowiązano do wykorzystania urlopu do 19 lipca 2022 r. i przeniesiono bez jego zgody do innego wydziału sądu na wniosek prezesa sądu okręgowego, w którym orzeka³⁸. Dwaj prezesi sądów powołani na urząd przez Ministra Sprawiedliwości zlekceważyli orzeczenia sądów krajowych zobowiązujące ich do dopuszczenia do dalszego orzekania sędziów zawieszonych w czynnościach na mocy uchwał Izby Dyscyplinarnej³⁹. W wyroku z 22 lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że procedura powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą jego legalność, ponieważ Izba Dyscyplinarna rozpatrująca sprawę nie była sądem ustanowionym ustawą⁴⁰. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wydał szereg postanowień w sprawie środków tymczasowych w celu ochrony sędziów przed rozpatrywaniem ich spraw dyscyplinarnych lub uchyleniem im immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną. Ponadto, pomimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Prezes Izby Dyscyplinarnej nadal wyznaczał⁴¹ sądy dyscyplinarne pierwszej instancji⁴².

³⁴ Zob. w szczególności komunikat prasowy z 17 grudnia 2021 r. dotyczący spraw I DO 13/21, I DO 14/21, I DO 16/21. Należy również zauważyć, że 23 maja 2022 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła jedną ze swoich decyzji, na mocy której zawiesiła w czynnościach sędziego sądu powszechnego w dniu 4 lutego 2020 r. Zarzuty o charakterze dyscyplinarnym dotyczące m.in. treści orzeczenia sądowego tego sędziego pozostają nierozstrzygnięte (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z 23 maja 2022 r.).

³⁵ Zob. w szczególności komunikat prasowy z 23 września 2021 r. dotyczący sprawy I DI 20/21; komunikat prasowy z 4 sierpnia 2021 r. dotyczący sprawy I DO 8/21 oraz komunikat prasowy z 16 lipca 2021 r. dotyczący sprawy II DIZ 2/21.

³⁶ Decyzje są podejmowane na podstawie art. 130 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

³⁷ Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego przywróciła do pracy jednego ze swoich sędziów, który został pozbawiony immunitetu i zawieszony w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Po przywróceniu do pracy jeden z członków Izby Dyscyplinarnej zwrócił się do prokuratury o zbadanie tej decyzji.

³⁸ Prezes przedmiotowego sądu, powołany na to stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości, jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa (od 2018 r.).

³⁹ Dotyczy to orzeczeń sądów cywilnych wydanych w sprawach dwóch sędziów zawieszonych w pełnieniu obowiązków.

⁴⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz/Polska*, 43447/19, zob. pkt 2 sentencji wyroku.

⁴¹ Zob. np. postanowienie wydane w sprawie DO 28/21 z 6 sierpnia 2021 r. oraz wyznaczenie sądów dyscyplinarnych w Łodzi (ASD 1/22; ASD 2/22) i w Białymstoku (ASD 1/22); zob. także raport Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” z 17 sierpnia 2021 r.

⁴² W dniu 30 marca 2022 r. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wydał zarządzenie nr 8/22 o sposobie i kryteriach wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznawania w pierwszej

Mimo utrzymujących się zastrzeżeń co do jego niezależności i legitymacji Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenie, w którym bezpośrednio zakwestionował pierwszeństwo prawa Unii oraz kluczowych postanowień Traktatów UE i EKPC. Trybunał Konstytucyjny nadal rozwija⁴³ swoje orzecznictwo i kwestionował zgodność postanowień Traktatów UE i EKPC z Konstytucją RP. 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. o niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 TUE w zakresie, w jakim w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii przyznaje sądom krajowym uprawnienie do omijania – w toku orzekania – postanowień Konstytucji RP oraz orzekania na podstawie postanowień niewiążących, uchylonych lub uznanych za niekonstytucyjne⁴⁴. Ponadto w tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii i zapewnienia niezależności sądów – postanowienia te nadają sądom krajowym uprawnienie do orzekania w sprawach dotyczących sądownictwa⁴⁵. 22 grudnia 2021 r., mając na uwadze wspomniane orzecznictwo, a także zastrzeżenia co do tego, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zgodnie z wymogiem art. 19 ust. 1 TUE, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nadal jest w toku⁴⁶. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 24 listopada 2021 r. i 10 marca 2022 r.⁴⁷ stwierdził, że art. 6 EKPC jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ma zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i upoważnia ETPC do oceny legalności powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, oraz w zakresie, w jakim, między innymi, upoważnia sądy krajowe i ETPC do dokonywania szczegółowej oceny w kontekście ustalenia spełnienia przez inne sądy przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”⁴⁸. Ponadto do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono szereg innych spraw dotyczących kwestionowania konstytucyjności przepisów prawa Unii, w szczególności art. 322 TFUE⁴⁹, a także uprawnień Trybunału Spra-

instancji spraw dyscyplinarnych sędziów w drodze głosowania, co ma na celu usunięcie jednego z naruszeń prawa Unii wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości.

⁴³ Zob. wyrok w sprawie P 7/20 z dnia 14 lipca 2021 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem Polski polegającym na przestrzeganiu postanowień w sprawie środków tymczasowych wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości, które wpływają na kształt ustroju i funkcjonowanie polskich sądów oraz postępowanie przed takimi sądami (Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 7).

⁴⁴ Sprawa K 3/21.

⁴⁵ W szczególności w celu skontrolowania legalności procedury powoływania sędziów, w tym zbadania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP; skontrolowania legalności uchwały KRS zawierającej wniosek do Prezydenta dotyczący powołania sędziego; lub stwierdzenia, że proces powołania sędziego był nieprawidłowy i w konsekwencji odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na stanowisko sędziowskie zgodnie z Konstytucją RP.

⁴⁶ Zob. komunikat prasowy Komisji z dnia 22 grudnia 2021 r., IP/21/7070.

⁴⁷ Sprawy K 6/21 i K 7/21. 4 lipca 2022 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazało mediom oświadczenie, zgodnie z którym w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 EKPC rząd nie wykona wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego polskiego sądownictwa i odmawia wypłaty odszkodowań niektórym sędziom w sprawach rozstrzygniętych przez ETPC. Zob.: TOK FM z 4 lipca 2022 r., w którym przytoczono przedmiotowe oświadczenie.

⁴⁸ Orzeczenia te zostały wydane w następstwie wniosków Prezesa Rady Ministrów (w odniesieniu do sprawy K 3/21, w której Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 7 października 2021 r.) i Prokuratora Generalnego (w sprawach K 6/21 i K 7/21) będącego jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości.

⁴⁹ Który stanowi podstawę prawną rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Sprawa K 1/22.

wiedliwości do nakładania na Polskę dziennych kar pieniężnych⁵⁰. W związku z orzeczeniami o niekonstytucyjności EKPC Sekretarz Generalny Rady Europy zwrócił się do Polski, na podstawie art. 52 EKPC, z formalnym wnioskiem o wyjaśnienie, w jaki sposób prawo krajowe zapewnia skuteczne wdrażanie postanowień Konwencji⁵¹.

W Sądzie Najwyższym, którego dotyczyło szereg orzeczeń sądów europejskich, doszło do dalszych zmian na najwyższych stanowiskach. 6 października 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w konkretnych okolicznościach wpływ nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego Sądu Najwyższego na spełnienie przez tego sędziego wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 TUE⁵². Wpływ nieprawidłowości w powoływaniu sędziów do Sądu Najwyższego był również przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵³. 30 września 2021 r. Prezydent RP mianował⁵⁴ nową prezes Izby Cywilnej⁵⁵ po przeprowadzeniu zakwestionowanej procedury⁵⁶. Należy zauważyć, że nowa prezes Izby Cywilnej zmieniła skład sądu odsyłającego właściwego do wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego nieprawidłowości w powołaniu sędziego Sądu Najwyższego⁵⁷. Pierwsza prezes Sądu Najwyższego publicznie stwierdziła, że wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących sądownictwa stanowi naruszenie prawa polskiego i wezwała władze polityczne do uregulowania tej sytuacji w drodze wniosku ustawodawczego. Ponadto pierwsza prezes publicznie krytykowała⁵⁸ decyzje innych sędziów Sądu Najwyższego, którzy uchylali orzeczenia sądów niższej instancji lub decydowali o wyłączeniu sędziów wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego⁵⁹. Pierwsza prezes wniosła również o wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego

⁵⁰ Sprawa K 8/21. Podobny wniosek złożyła również grupa posłów do Sejmu reprezentujących rządzącą większość (sprawa K 5/21).

⁵¹ Art. 52 konwencji stanowi, że „na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona złoży wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji”. Zob. komunikat prasowy Sekretarza Generalnego Rady Europy z dnia 7 grudnia 2021 r.

⁵² Wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W. Ż., w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego oddalił skargę sędziego przeniesionego wbrew jego woli, należy uznać za niebyłe, jeżeli powołanie to nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym mowa.

⁵³ Zob. pkt poświęcony Krajowej Radzie Sądownictwa i Izbie Dyscyplinarnej (powyżej).

⁵⁴ 2 września 2021 r. oraz 10 i 24 lutego 2022 r. Prezydent RP powołał odpowiednio: prezesa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, prezesa Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

⁵⁵ Sędzia sprawująca urząd prezesa Izby Cywilnej została powołana na stanowisko sędziowskie w trybie, który został uznany za nieprawidłowy przez ETPC w sprawie Advance Pharma (zob. wyżej).

⁵⁶ 27 września 2021 r. Sąd Najwyższy opublikował oficjalne oświadczenie odnoszące się do stanowiska większości (14) sędziów Izby Cywilnej, którzy zakwestionowali procedurę wyboru (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego).

⁵⁷ Dotyczy to wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż. Zob. w szczególności postanowienie sędziego sprawozdawcy z 30 grudnia 2021 r. w sprawie 25/19, III CZP; postanowienie prezesa Izby Cywilnej z 5 stycznia 2022 r. oraz pisemne oświadczenie sędziego usuniętego ze składu sędziowskiego z 1 lutego 2022 r.

⁵⁸ Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2021 r.

⁵⁹ Orzeczenia te zostały wydane w następstwie postanowienia w sprawie środków tymczasowych wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R Zob. w szczególności sprawy I KZ 29/21, V KZ 47/21.

przeciwko sędziom Sądu Najwyższego w związku z treścią wydanego przez nich orzeczenia sądowego, składem sędziowskim oraz wątpliwościami co do ich bezstronności⁶⁰.

Utrzymują się obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury. Urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nadal sprawuje ta sama osoba⁶¹. Praktyka delegowania⁶² prokuratorów, uznawana już przez polskie sądy za formę degradacji i dyskryminacji⁶³, jest nadal stosowana przez prokuratorów nadrzędnych⁶⁴. Według doniesień w konkretnych sprawach nadal wydawane są instrukcje wiążące prokuratorów⁶⁵. Kolejnym przykładem instrumentalizacji prokuratury są sprawy, w których wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁶⁶, oraz wszczęcie dochodzenia w sprawie dotyczącej sędziów Trybunału Sprawiedliwości⁶⁷. Ponadto Biuro Prokuratora Krajowego wydało instrukcje obowiązujące wszystkich prokuratorów, w których przypomniało o rzekomo niewiążącej mocy wyroków Europejskiego

⁶⁰ Prezes Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Karnej wskazał, że decyzja pierwszej prezes wydaje się mieć na celu wywarcie wpływu na sędziów orzekających w konkretnej sprawie. Zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z 29 marca 2022 r. Sędzia Sądu Najwyższego podjął decyzję o wyłączeniu się ze spraw w związku z wyrokiem ETPC w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska. Zob. komunikat z 29 listopada 2021 r. dotyczący sprawy I CSKP 524/21.

⁶¹ Po połączeniu stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w kontekście reform z 2016 r. Minister Sprawiedliwości posiada bezpośrednie uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach oraz do przenoszenia prokuratorów. Uprawnienia te były przedmiotem krytyki, między innymi ze strony Komisji Weneckiej oraz Komisji w jej uzasadnionym wniosku dotyczącym praworządności w Polsce, przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12.

⁶² Prokurator Krajowy pozwał Przewodniczącą Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” w związku z jej zarzutami dotyczącymi nękania prokuratorów przez oddelegowywanie ich bez ich zgody. Zob. komunikat prasowy Biura Prokuratora Krajowego z 24 lutego 2021 r.

⁶³ Np. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 lutego 2022 r., który orzekł, że oddelegowanie prokuratora stanowi nierówne traktowanie i może być postrzegane jako działanie dyskryminujące. 16 czerwca 2021 r. Sąd Najwyższy orzekł, że prokurator oddelegowany do innej jednostki na czas nieokreślony nie może być odwołany z oddelegowania bez uprzedniego zawiadomienia (sprawa III PSKP 23/21).

⁶⁴ Np., jak donosi Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, prokuratorzy ze Świnoujścia skarżyli się na obciążenie pracą i brak wsparcia w tym zakresie ze strony przełożonych. 31 marca 2022 r. prokurator nadzorujący podjął decyzję o natychmiastowym oddelegowaniu tych prokuratorów do jednostek prokuratury w różnych miastach. Zob. Prawo.pl z 5 kwietnia 2022 r. *Prokuratorzy poskarżyli się na przeciążenie pracą i... wyładowali na karnych delegacjach*. Wiele innych przykładów można znaleźć w raporcie Komitetu Obrony Sprawiedliwości z 18 listopada 2021 r.; oraz w raporcie Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z 27 czerwca 2021 r.

⁶⁵ Potwierdził to w wywiadzie prezes Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”, który stwierdził, że w sprawach wrażliwych politycznie instrukcje nie są wydawane w formie pisemnej i często prokuratorzy nadrzędni stosują inne środki, aby zapewnić przestrzeganie tych instrukcji przez prokuratorów niższego szczebla. Wywiad dostępny jest w Gazecie Wyborczej z 6 lutego 2022 r. *Prokuratorzy w Polsce są bezbronni w obliczu represji kierownictwa*.

⁶⁶ Zob. sprawa C-269/21, w której po przekazaniu Trybunałowi Sprawiedliwości zestawu pytań prokuratura przyłączyła się do sprawy jako strona i 28 września 2021 r. złożyła wniosek o wyłączenie sędziego referenta, argumentując w tym celu, że sędzia referent nie jest bezstronny. Wniosek o wyłączenie sędziego został oddalony. Zob. raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁶⁷ Jak potwierdził rzecznik Biura Prokuratury Okręgowej w Warszawie. Dochodzenie dotyczy zarzutów nadużycia kompetencji i niedopełnienia obowiązków przez członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i sędziów Trybunału Sprawiedliwości. TVP.info z 25 stycznia 2021 r., gdzie zamieszczono oświadczenie biura prokuratury. Zob. także postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie (I Wydział Karny) z dnia 15 grudnia 2021 r. nr 3041-1.Ds.90.2021.

Trybunału Sprawiedliwości i ETPC⁶⁸, a także zwróciło się do prokuratorów o zgłaszanie do Biura Prokuratora Krajowego i Rzecznika Dyscyplinarnego przypadków, w których sędziowie kwestionują status innych sędziów⁶⁹. Do prokuratury trafiają również sprawy dotyczące działań podejmowanych przez sędziów⁷⁰. Mimo że Prokuratura Europejska (EPPO) prowadzi obecnie 23 dochodzenia dotyczące Polski, polska prokuratura odmawia współpracy z EPPO⁷¹. Ponadto, jeśli chodzi o środowisko zawodów prawniczych, nie podjęto żadnych działań zmierzających do zniesienia uprawnień prokuratorów do zawieszania licencji prawnika bez uprzedniej zgody sądu⁷². Podjęto również działania dyscyplinarne wobec radcy prawnego, który składał wnioski o wyłączenie sędziów ze względu na ich potencjalne nieprawidłowe powołanie⁷³.

Jakość

Polska osiąga zadowalające postępy w zakresie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości, choć nadal istnieją możliwości poprawy w tym zakresie. Sprawy administracyjne są prowadzone z wykorzystaniem kompleksowego zestawu narzędzi informatycznych. Narzędzia te można jeszcze usprawnić, w szczególności w przypadku spraw cywilnych⁷⁴. Mogłoby to zapewnić możliwość korzystania z technologii zdalnej komunikacji w celu kontaktowania się z odpowiednimi stronami postępowania we wszystkich rodzajach spraw cywilnych, umożliwić składanie pozwów przez internet oraz zapewnić dostęp do elektronicznych akt toczących się spraw we wszystkich rodzajach spraw cywilnych i handlowych⁷⁵. Obecne przepisy, środki i narzędzia technologiczne umożliwiają prowadzenie zdalnych przesłuchań; ponadto rejestry przedsiębiorców i dłużników są prowadzone w postaci elektronicznej i kontakty z przedsiębiorstwami handlowymi odbywają się drogą elektroniczną; od lipca 2021 r. działa też doręczanie dokumentów sądowych za pośrednictwem Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych; w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają także prace legislacyjne w celu wykorzystania technologii informacyj-

⁶⁸ Instrukcja nr 1001-4.430.1.2021 z 13 grudnia 2021 r. Zgodnie z tą instrukcją orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i ETPC mają charakter deklaratoryjny i nie mogą stanowić podstawy do wydawania orzeczeń przez polskie sądy.

⁶⁹ Instrukcja nr 1001-4.433.2.2021 z 22 grudnia 2021 r. Instrukcja ta ma zastosowanie z mocą wsteczną do „przypadków, w których dotychczas nie przestrzegano tego zobowiązania”.

⁷⁰ 1 października 2021 r. członek Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przez czterech sędziów Sądu Najwyższego. Zawiadomienie dotyczy sędziego zawieszonoego w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną, który nadal orzekał w sprawach (w związku z postanowieniem w sprawie środków tymczasowych wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R), oraz trzech innych sędziów, którzy to umożliwiali. Ponadto Wydział Spraw Wewnętrznych Biura Prokuratora Krajowego wszczął postępowanie karne przeciwko dwóm sędziom, którzy udzielili wywiadu polskim mediom, w których podkreślili znaczenie zapewnienia pełnego wykonania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i ETPC. Zob. TVP Info z 1 października 2021 r. *Afera na szczytach UE. Polska prokuratura wszczęła śledztwo*; zob. także: raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁷¹ 16 lutego 2022 r. Prokuratura Europejska (EPPO) wysłała do Komisji pismo w sprawie braku współpracy ze strony Polski. Zważywszy, że w każdym przypadku, gdy EPPO prowadzi dochodzenie karne o charakterze transgranicznym, nie jest w stanie uzyskać dowodów z Polski, co systematycznie ogranicza zdolność EPPO do przeciwdziałania przestępczości mającej wpływ na budżet Unii.

⁷² Zob. także: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12.

⁷³ Decyzja Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 28 października 2021 r.; zob. raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁷⁴ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 42.

⁷⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 46.

nych umożliwiających między innymi dostęp stron do dokumentów procesowych oraz w celu skrócenia postępowań sądowych⁷⁶. Konieczne są dalsze usprawnienia w celu wprowadzenia elektronicznych akt spraw zarówno w sądach powszechnych, jak i w Sądzie Najwyższym, co ułatwiłoby obieg akt między sądami⁷⁷. Trwają prace nad wprowadzeniem jednolitego systemu informatycznego dla wszystkich sądów w Polsce⁷⁸. Jednocześnie nie podjęto żadnych kroków w celu zmiany systemu przydziału spraw, który okazał się podatny na nadużycia, pomimo obaw wyrażonych w tej kwestii przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷⁹.

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych i administracyjnych pozostaje na stabilnym poziomie. Ogólna efektywność w przypadku sądów powszechnych utrzymuje się na średnim poziomie. W 2020 r. szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych we wszystkich trzech instancjach uległ skróceniu oraz nastąpiła poprawa wskaźnika rozstrzygnięcia takich spraw w pierwszej instancji⁸⁰. Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych⁸¹. Ogólna efektywność w przypadku sądów administracyjnych utrzymuje się na poziomie powyżej średniego⁸².

II. RAMY WALKI Z KORUPCJĄ

W Polsce za walkę z korupcją odpowiada kilka organów, w tym Prokurator Generalny, który jest również Ministrem Sprawiedliwości, oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest odpowiedzialny za aspekty prewencyjne, takie jak rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową dla urzędników publicznych. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w sektorze publicznym i prywatnym obok Centralnego Biura Śledczego Policji i zwykłej policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i prokuratury⁸³. Centralne Biuro Antykorupcyjne łączy funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest również koordynacja polityki⁸⁴ i zapobieganie korupcji, w tym organizowanie działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie korupcji oraz pro-

⁷⁶ Uwagi na piśmie od władz Polski.

⁷⁷ Pisemne uwagi Sądu Najwyższego przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁷⁸ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 12 października 2021 r.

⁷⁹ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 13, przypis 94. Por. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 16 września 2021 r., w którym nie odniesiono się do zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli.

⁸⁰ Brak danych dotyczących pozostałych dwóch instancji. W 2019 r. wskaźnik ten wynosił około 98%, natomiast w 2020 r. przekroczył próg 100%; unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 12.

⁸¹ Rada Europy, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Załuska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce.

⁸² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 5, 9 i 13.

⁸³ Por. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W służbach policyjnych do zwalczania i ograniczania korupcji w samej policji powołano Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. Według sprawozdania Biura za 2019 r. 25% zarzutów wobec funkcjonariuszy policji dotyczy przestępstw o charakterze korupcyjnym (zob.: dane statystyczne przekazane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

⁸⁴ Centralne Biuro Antykorupcyjne zastąpiło Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnej koordynacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

wadzenie platformy e-learningowej⁸⁵. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pełni funkcję prewencyjną polegającą na monitorowaniu wydatków publicznych organów administracji rządowej, w tym Narodowego Banku Polskiego i państwowych osób prawnych⁸⁶.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Według wskaźnika postrzegania korupcji dotyczącego 2021 r. opublikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 56/100, zajmuje 13 miejsce w Unii Europejskiej i 42 na świecie⁸⁷. Wskaźnik ten uległ pogorszeniu w ciągu ostatnich pięciu lat⁸⁸. Specjalne badanie Eurobarometr na temat korupcji z 2022 r. pokazuje, że 55% respondentów uważa korupcję za powszechną w ich kraju (średnia UE: 68%), a 39% respondentów deklaruje, że osobiście odczuwa skutki korupcji w życiu codziennym (średnia UE: 24%)⁸⁹. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, 44% z nich uważa, że korupcja jest powszechna (średnia UE: 63%), a 19%, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej (średnia UE: 34%)⁹⁰. Ponadto 47% respondentów jest zdania, że liczba skutecznych przypadków ścigania korupcji jest wystarczająca, aby odstraszyć ludzi od praktyk korupcyjnych (średnia UE: 34%)⁹¹, podczas gdy 19% przedsiębiorstw uważa, że osoby i przedsiębiorstwa przyłapano na przekupywaniu urzędników wyższego szczebla są odpowiednio karane (średnia UE: 29%)⁹².

Kontrola⁹³ Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 wykazała, że program został częściowo wdrożony⁹⁴. Rząd zakończył wdrażanie programu⁹⁵ i oświadczył, że ponad 57,5% planowanych działań zrealizowano w niesprzyjających warunkach. Celem programu było podniesienie świadomości na temat korupcji oraz ograniczenie korupcji, a celami szczegółowymi: (i) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, (ii) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych

⁸⁵ Strona edukacyjna Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego platforma e-learningowa.

⁸⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁸⁷ Transparency International (2022), Wskaźnik postrzegania korupcji z 2021 r. Postrzegany poziom korupcji dzieli się na następujące kategorie: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79), stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁸⁸ W 2017 r. wynik wyniósł 60, natomiast w 2021 r. – 56. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁸⁹ Specjalne badanie Eurobarometr 523 na temat korupcji (2022 r.). Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli oraz doświadczeń z nią związanych są aktualizowane co dwa lata. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.)

⁹⁰ Badanie Eurobarometr Flash 507 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2022 r.). Dane Eurobarometru dotyczące opinii przedsiębiorców na temat są aktualizowane co dwa lata. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 482 (2019 r.)

⁹¹ Specjalne badanie Eurobarometr 523 na temat korupcji (2022 r.).

⁹² Badanie Eurobarometr Flash 507 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2022 r.).

⁹³ Kontrolę zaplanowano na pierwszy kwartał 2022 r., zob. Najwyższa Izba Kontroli (2020), Plan prac na rok 2021, s. 9. Najwyższa Izba Kontroli (2022), Przedstawienie wyników kontroli realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie programu w zakresie środków dotyczących Ministerstwa Rozwoju i Technologii, ale jednocześnie zwraca też uwagę na brak realizacji działań.

⁹⁴ Zob. w tym kontekście również: Centralne Biuro Antykorupcyjne (2021), Sprawozdanie końcowe z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Uwagi na piśmie od władz Polski.

⁹⁵ Podstawą programu jest uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12). Programowi towarzyszył plan działania, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, (iii) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania na poziomie krajowym i międzynarodowym. Wdrożenie było koordynowane przez międzyresortową grupę Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁹⁶ i zostało poddane kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli⁹⁷ ze szczególnym uwzględnieniem zakresu wdrożenia, jego warunków, w tym pandemii, jak również wyników i oddziaływania programu⁹⁸. O ile większość celów związanych z zapewnieniem materiałów edukacyjnych i szkoleń została zrealizowana, o tyle wdrożenie ważnych inicjatyw ustawodawczych określonych w programie nie zostało ukończone. Dotyczy to w szczególności projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, reformy systemu oświadczeń o stanie majątkowym oraz nowelizacji przepisów dotyczących lobbingu⁹⁹. Nie ogłoszono publicznie przyjęcia nowej strategii antykorupcyjnej na okres po 2020 r.¹⁰⁰

Chociaż ramy prawne walki z korupcją wzmocniono, nadal istnieją luki w tym zakresie. W polskim kodeksie karnym korupcja jest ogólnie uznana za przestępstwo¹⁰¹. 1 stycznia 2022 r. weszły w życie zmiany w kodeksie karnym dotyczące zwalczania korupcji w życiu publicznym¹⁰², które mają na celu zwalczanie praktyk korupcyjnych i zwiększenie przejrzystości życia publicznego przez wprowadzenie nowych narzędzi rozwiązywania konfliktów interesów osób pełniących funkcję publiczną¹⁰³ oraz surowsze sankcje karne za korupcję¹⁰⁴. Wśród tych

⁹⁶ Międzyresortową grupą kieruje Centralne Biuro Antykorupcyjne, jak wynika z informacji otrzymanych od rządu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁹⁷ Należy zauważyć, że w ramach wspierania zapobiegania korupcji i innym nieprawidłowościom, Najwyższa Izba Kontroli utworzyła specjalny departament kontroli doraźnej, którego zadaniem jest szybkie reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach pochodzące od obywateli, dziennikarzy i członków parlamentu. Informacje otrzymane przez Najwyższą Izbę Kontroli w kontekście wizyty w Polsce.

⁹⁸ Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła cztery ogólne uwagi dotyczące pomiaru, monitorowania i sprawozdawczości w związku z poziomem realizacji programu, jak wynika z informacji otrzymanych przez rząd na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁹⁹ Centralne Biuro Antykorupcyjne (2020), Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 w 2019 r., p. 2, o zawieszeniu prac dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w ramach wizyty w Polsce Ministerstwo Sprawiedliwości zaprzestało prac nad ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, której projekt, obecnie nadal wewnętrzny, został przygotowany, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie prowadzi obecnie prac nad lobbingsiem. Więcej informacji na temat tych konkretnych aspektów można również znaleźć poniżej w części poświęconej lobbingsowi.

¹⁰⁰ Jak poinformował rząd, już w pierwszej połowie 2021 r. trwały prace przygotowawcze nad nową krajową strategią zapobiegania i zwalczania korupcji na najbliższe lata, w której mają zostać uwzględnione zalecenia UE, Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), OECD i ONZ. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 16.

¹⁰¹ GRECO potwierdza, że obowiązujące przepisy są zasadniczo zgodne z Prawnokarną konwencją o korupcji Rady Europy (ETS 173) i Protokołem dodatkowym do tej konwencji (ETS 191), GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny. Podstawowym penalizowanym przez kodeks karny przestępstwem jest przekupstwo urzędników publicznych w formie bierniej (przyjęcie łapówki) i czynnej (proponowanie łapówki). Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

¹⁰² Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁰³ Ustawą tą zmieniono ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 r. oraz ustawę z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹⁰⁴ Ustawą tą wprowadzono trzy istotne zmiany w tym zakresie, w tym nowe sankcje karne w formie pozbawienia wolności na okres od 1 roku do 15 lat, lub dożywotniego pozbawienia wolności (oprócz już istniejącego zakazu pełnienia funkcji publicznej po skazaniu za korupcję); podstawowym celem tych zmian jest przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym i zwiększenie otwartości i przejrzystości życia publicznego.

nowych narzędzi znalazły się rejestry mające na celu zwiększenie przejrzystości finansowania partii politycznych¹⁰⁵ oraz zakaz zajmowania stanowisk w przedsiębiorstwach państwowych przez urzędników publicznych, w tym przedstawicieli władz lokalnych¹⁰⁶. Zakaz prowadzenia działalności drugorzędnej nie obejmuje jednak obecnych posłów i senatorów ani przedsiębiorstw będących własnością gminy¹⁰⁷. Poza zakazem pełnienia funkcji publicznych po skazaniu za korupcję w reformie wprowadzono sankcje karne za korupcję w formie pozbawienia wolności na okres od roku do 15 lat, w tym karę dożywotniego więzienia w przypadku recydywy korupcyjnej¹⁰⁸, co budzi wątpliwości co do proporcjonalności¹⁰⁹. Walka z korupcją, w tym w kluczowych obszarach administracji publicznej, została uwzględniona jako priorytet dla policji na lata 2021–2023¹¹⁰. Obszary priorytetowe obejmują wzmocnienie działań policji w zwalczaniu najważniejszych rodzajów przestępczości, w tym przestępstw korupcyjnych.

Do rozwiązania pozostają kwestie dotyczące skuteczności walki z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹¹. W odniesieniu do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych OECD wezwała Polskę do usunięcia z kodeksu karnego przepisu przewidującego możliwość uniknięcia sankcji prawnych przez sprawców przekupstwa, jeżeli zawiadomią oni właściwe organy o przestępstwie i ujawnią wszystkie okoliczności, zanim organy te dowiedzą się o nim, gdyż przepis ten prowadzi do bezkarności¹¹². Zwrócono również uwagę na niedociągnięcia w zakresie skutecznego egzekwowania prawa w walce z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹³, ponieważ przedsiębiorstwo prywatne

¹⁰⁵ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć poniżej w części poświęconej finansowaniu partii politycznych.

¹⁰⁶ Zmieniony przepis stanowi, że w czasie sprawowania mandatu posłowie, senatorowie i burmistrzowie nie mogą być zatrudnieni ani wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. Ogólnie rzecz biorąc, Polska w szerokim zakresie uznała korupcję za przestępstwo zgodnie z Prawokarną konwencją o korupcji Rady Europy (ETS 173) i Protokołem dodatkowym do tej konwencji (ETS 191), co potwierdza Grupa Państw Przeciwko Korupcji; zob. GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny. Podstawowym penalizowanym przestępstwem jest przekupstwo urzędników publicznych w formie biernej i czynnej (przyjęcie łapówki lub proponowanie łapówki). Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

¹⁰⁷ *Ibid.*, co potwierdzają również informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁰⁸ Art. 43 kodeksu karnego. Sankcje karne będą obowiązkowe w przypadku urzędników publicznych popełniających przestępstwa korupcyjne określone w kodeksie karnym i możliwe w przypadku każdej innej osoby popełniającej określone przestępstwa korupcyjne. Zob. również art. 41 § 1 lit. b) kodeksu karnego.

¹⁰⁹ Informacje otrzymane od stowarzyszenia sędziów i prokuratorów oraz Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również w tym kontekście opinia Sądu Najwyższego na temat projektu ustawy z dnia 29 lipca 2021 r.

¹¹⁰ Zob. Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2021–2023. Szczegółowe informacje dotyczące sposobu realizacji tych priorytetów oraz konkretnych, oczekiwanych rezultatów nie są opublikowane. Mówiąc dokładniej, zadania te obejmują wzmocnienie aktywności policji w dziedzinie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej w obszarze przestępstw podatkowych, przestępstw przeciwko podstawowym interesom Unii Europejskiej oraz przestępstw w obszarze zamówień publicznych, a także zwiększenie skuteczności policji w zwalczaniu korupcji w kluczowych obszarach działalności administracji publicznej.

¹¹¹ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹¹² OECD (2015), *Poland: Follow up to the Phase 3 Report & Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu], s. 4. Por. też OECD (2018), *Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego*.

¹¹³ Z publikacji Transparency International (2020), *Exporting Corruption* [Eksport korupcji], s. 96 i dalsze odniesienia do spraw wynika, że w latach 2016–2019 Polska wszczęła co najmniej trzy postępowania przy-

można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych wyłącznie po skazaniu osoby, która dopuściła się przekupstwa, przez sąd ostatekniej instancji. Poziom sankcji w tym względzie, biorąc pod uwagę zbyt niskie kary pieniężne dla przedsiębiorstw, nie jest uznawany za skuteczny, proporcjonalny ani odstraszcający¹¹⁴. Przedmiotem dyskusji w Parlamencie jest projekt ustawy wprowadzającej zmiany w przepisach definiujących przekupstwo bierne i czynne, w tym przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹⁵.

Przeszkody w skutecznym zwalczaniu korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu, utrzymują się. Postępowania przygotowawcze i sądowe w sprawach o korupcję są zazwyczaj długotrwałe, częściowo z powodu konieczności zapewnienia dodatkowych zasobów ludzkich i technicznych w prokuraturze¹¹⁶. Poziom specjalizacji i cyfryzacji zaangażowanych służb nie zawsze jest wystarczający, aby umożliwić im skuteczne wykonywanie zadań w zakresie zwalczania korupcji¹¹⁷. Jeżeli chodzi o przypadki korupcji na wysokim szczeblu, utrzymują się obawy związane ze zjawiskiem zinstytucjonalizowanej korupcji¹¹⁸ oraz ryzykiem bezkarności spowodowanym odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych, co stanowi potencjalne naruszenie zasady równości wobec prawa¹¹⁹. Zaniepokojenie budzą: zwiększony wpływ władzy wykonawczej na sądownictwo, prokuraturę i policję, który naraża cały łańcuch postępowań karnych na ryzyko ingerencji politycznej, co osłabia skuteczność działań antykorupcyjnych w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze¹²⁰.

gotowawcze w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, ale nie wniosła żadnego oskarżenia i nie zakończyła żadnej sprawy nałożeniem sankcji. Zob. również OECD (2021), *Poland's lack of progress in implementing reforms to boost fight against foreign bribery remains a serious concern* [Brak postępów Polski we wdrażaniu reform wspierających zwalczanie przekupstwa zagranicznego budzi poważne obawy], gdzie zwrócono uwagę, że zaproponowany niedawno przez Polskę plan działania w tym zakresie można postrzegać jako krok we właściwym kierunku, chociaż Polska musi jeszcze uzupełnić proponowane środki konkretnymi działaniami, konkretnymi terminami i mierzalnymi wskaźnikami, aby możliwa była ocena skuteczności tych środków. Ponadto OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów*. Więcej informacji można również znaleźć w: OECD (2020), *Polska: etap 4 oceny* (ocena zaplanowana na czerwiec 2022 r.).

¹¹⁴ OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów*.

¹¹⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2024) z dnia 22 lutego 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024>

¹¹⁶ Informacje otrzymane przez przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych w kontekście wizyty w Polsce.

¹¹⁷ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18, z odniesieniem do informacji otrzymanych od rządu. W tym kontekście przeszkodę w wykrywaniu i ściganiu korupcji stanowią w szczególności ograniczenia w dostępie do danych finansowych.

¹¹⁸ Rozumianej jako strategiczny i systemowy, prawny lub etyczny wpływ osłabiający skuteczność instytucji przez odwrócenie jej uwagi od celu lub osłabienie jej zdolności do realizacji celu, w tym osłabienie zaufania publicznego. Zob. Fundacja Helsińska (2022), *Stan oskarżenia: Polska prokuratura w latach 2015–2022* oraz Fundacja Batorego (2020), *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*. W tym kontekście zob. również część IV s. 27 dotycząca obaw co do braku skutecznej reakcji prokuratury na wnioski złożone w następstwie kontroli Najwyższej Izby Kontroli, a także część I s. 9 i część II s. 17 (wybory) oraz s. 18 (część poświęcona COVID-19).

¹¹⁹ *Ibid.* Informacje otrzymane od Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w kontekście wizyty w Polsce; zob. również GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 91. Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹²⁰ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 91. Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

Nie zajęto się problemem szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, będących jednocześnie członkami parlamentu, co uniemożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, niezależnie od tego, czy mają one związek z pełnionymi przez te osoby obowiązkami służbowymi¹²¹. Na obawy dotyczące niezależności Centralnego Biura Antykorupcyjnego od władzy wykonawczej¹²² nakładają się obawy związane z faktem, że Minister Sprawiedliwości nadal pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego. Zwiększone uprawnienia nadzorcze Prokuratora Generalnego, który może wydawać polecenia w konkretnych sprawach, w tym polecenie umorzenia postępowania, oraz przejmować sprawy dotyczące korupcji prowadzone przez podległych mu prokuratorów, stwarza możliwości wywierania politycznego wpływu na ściganie przestępstw dotyczących korupcji, co miało też miejsce przy kilku okazjach¹²³. W tej sytuacji istnieją obawy dotyczące ryzyka prowadzenia dochodzeń motywowanych politycznie i podsłuchiwanie urzędników publicznych, prokuratorów i obrońców za pomocą oprogramowania szpiegowskiego do inwigilacji „Pegasus” należącego do Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹²⁴.

Polski rząd poddał analizie skuteczność swoich przepisów dotyczących lobbingu, ale wyników nie podano do publicznej wiadomości. Zmiana legislacyjna obowiązującego rozporządzenia w sprawie lobbingu¹²⁵ z 2005 r. była jednym z celów określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹²⁶. Nie zaproponowano jednak żadnych zmian w ustawodawstwie. Mająca zastosowanie ustawa zawiera definicję lobbingu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje nakładane na niezarejestrowanych lobbystów. W tej sytuacji w Polsce nie ma przepisów dotyczących lobbingu, które zobowiązywałyby osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze do przejrzystego ujawniania swoich kontaktów z przed-

¹²¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 54-63; oraz GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 82–91, w którym GRECO ponowiła swoje zalecenie, aby w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz zapewnienie, by procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce (zob. pkt 87). Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹²² Jak podano w sprawozdaniach na temat praworządności z 2020 i 2021 r., rozdziały dotyczące sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8 i 11 (w sprawozdaniu z 2020 r.) i 18 (w sprawozdaniu z 2021 r.); GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

¹²³ Fundacja Helsińska (2022), *Stan oskarżenia: Polska prokuratura w latach 2015–2022* oraz informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce, jak również bardziej szczegółowe omówienie w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8 i 11. Zob. również w tym kontekście obawy zgłoszone przez Komisję Wenecką (opinia CDL-AD(2017)028).

¹²⁴ Jak opisano również w części IV poniżej, s. 24. Informacje przekazane przez Najwyższą Izbę Kontroli na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 1; uwagi przekazane przez Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 1. Zob. również w tym kontekście: *Prokurator Wrzosek inwigilowana Pegasusem? Prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania* (29 grudnia 2021 r.). Według doniesień przy użyciu oprogramowania Pegasus inwigilowany był również opozycyjny adwokat Roman Giertych, który korzystał z telefonu również do prowadzenia rozmów zawodowych objętych tajemnicą adwokacką, zob. *Roman Giertych inwigilowany za pomocą Pegasus* (21 grudnia 2021 r.). To samo oprogramowanie wykorzystano w przypadku senatora Krzysztofa Brejzy, zob. *Brejza – kolejna ofiara Pegasus*. *Szef sztabu KO był śledzony w czasie kampanii wyborczej* (23 grudnia 2021 r.).

¹²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa była jednym z pierwszych aktów dotyczących lobbingu w Europie.

¹²⁶ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, (M.P. z 2018 r. poz. 12). Zob. też powyżej w części poświęconej Programowi Przeciwdziałania Korupcji, p. 12.

stawicielami grup interesu¹²⁷. W praktyce jednak istnieją trzy rejestry podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową: jeden dla rządu (na podstawie ustawy o działalności lobbingowej), jeden dla niższej izby parlamentu (Sejmu) i jeden obejmujący wyższą izbę parlamentu (Senat)¹²⁸. Organem nadzorczym dla działalności lobbingowej wobec rządu jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁹. W przypadku członków parlamentu nadzór nad działalnością lobbingową sprawują obie jego izby¹³⁰. Utrzymują się obawy dotyczące skuteczności tych rejestrów, biorąc pod uwagę niskie i wciąż malejące wskaźniki rejestracji¹³¹. Nadzór nie jest prowadzony systematycznie i nie ma dostępnych informacji na temat stosowania sankcji wobec niezarejestrowanych lobbystów¹³². Istnieją przepisy dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia (efekt „drzwi obrotowych”), które odnoszą się do urzędników najwyższego szczebla, ale nie obejmują członków parlamentu i ograniczają się do podmiotów, z którymi dany urzędnik publiczny miał do czynienia zawodowo lub wydawał konkretne decyzje ich dotyczące¹³³.

Istnieją różne systemy ujawniania informacji majątkowych i kontroli majątku, ale nie realizuje się inicjatywy ich normalizacji¹³⁴. Utworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy publicznych było jednym z działań przewidzianych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹³⁵. Centralne Biuro Antykorupcyjne przygotowało projekt rozporządzenia, jednak nie został on jeszcze upubliczniony¹³⁶. Prace techniczne mające na celu wprowadzenie bardziej znormalizowanego, elektronicznego systemu zostały zawieszono do czasu podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych¹³⁷.

¹²⁷ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 32–36.

¹²⁸ Podczas gdy dwa odrębne rejestry parlamentarne wymagają od lobbystów udzielenia informacji o podmiotach, które reprezentują, jak również o ich szczególnych interesach, informacje zawarte w rejestrze rządowym ograniczają się do danych osobowych.

¹²⁹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

¹³⁰ Zob. powyżej ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

¹³¹ Liczba lobbystów zarejestrowanych w Sejmie zmniejszyła się w latach 2015–2018 z 31 do 20 lobbystów, zob. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/kim-jest-lobbysta-sprawdzamy-przepisy,950341.html>, i nadal spadała w 2019 i 2020 r., zob. <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/fikcja-jawnosci-dzialalnosc-lobbingowa-w-sejmie-rp-w-latach-2006-2019/> W 2021 r. według informacji przekazanych przez Sejm tylko 14 zawodowych lobbystów (tj. 2,82%) było reprezentowanych w Sejmie bez przedstawienia ich stanowiska, https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2021.pdf. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18–19. Zob. również wciąż aktualna ocena przeprowadzona przez Frank Boldt Foundation (2016), *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective* [Lobbying – ryzyko czy szansa? Regulacja lobbingu w perspektywie polskiej, słowackiej i czeskiej]. Potrzeby zwiększenia przejrzystości w kontaktach parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wpłynąć na proces legislacyjny, dotyczy również istniejące od dawna zalecenie GRECO, które do tej pory nie zostało spełnione przez Polskę, zob. GRECO, Czwarta runda ewaluacyjna – projekt raportu zgodności, s. 3–5.

¹³² *Ibidem*, zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19.

¹³³ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, zalecenie (viii) i pkt 65.

¹³⁴ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19, kiedy prace techniczne mające na celu wprowadzenie znormalizowanego systemu zostały już podjęte, ale następnie zawieszono.

¹³⁵ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, (M.P. z 2018 r. poz. 12).

¹³⁶ Nowej polskiej ustawie o przeciwdziałaniu korupcji towarzyszyło rzekomo nowe rozporządzenie w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym. Zgodnie z informacjami otrzymanymi w kontekście wizyty w Polsce wnioski zainteresowanych stron o dostęp do dokumentów dotyczących tego rozporządzenia zostały odrzucone.

¹³⁷ Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Do tego czasu scentralizowany system składania i monitorowania oświadczeń nie będzie istniał, a poziom cyfryzacji oświadczeń o stanie majątkowym polityków pozostanie niski¹³⁸. Większość oświadczeń jest nadal wypełniana ręcznie, przy czym korzysta się z różnych formularzy oświadczeń¹³⁹. Zakres danych podlegających ujawnieniu w przypadku poszczególnych urzędników publicznych zobowiązanych do złożenia oświadczenia jest podobny, ale nie ujednolicony.

Sygnaliści mogą zgłaszać przypadki korupcji w oficjalnym internetowym systemie zgłaszania, a specjalne przepisy dotyczące ochrony sygnalistów są w przygotowaniu. Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi infolinię służącą do anonimowego informowania przez obywateli¹⁴⁰. Nie ma jednak dostępnych analitycznych danych na temat wykorzystania i skuteczności tej infolinii w praktyce¹⁴¹. W celu transpozycji odpowiedniej dyrektywy UE przygotowujący jest nowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów¹⁴². Proces legislacyjny znajduje się nadal na poziomie rządowym i nie jest dostępny żaden harmonogram przyjęcia tego aktu prawnego¹⁴³. Do czasu wprowadzenia zmian w obecnych przepisach dotyczących sygnalistów ochronę sygnalistów regulują różne przepisy prawne¹⁴⁴.

Nowe środki mają na celu zwiększenie przejrzystości zasad finansowania partii politycznych, przy czym pojawiły się obawy dotyczące kampanii wyborczych. Ustawę o partiach politycznych znolizowano w drodze zmian w kodeksie karnym¹⁴⁵, ustanawiając obowiązek prowadzenia przez partie polityczne aktualnego rejestru darowizn¹⁴⁶ oraz rejestru umów partii politycznych¹⁴⁷.

¹³⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, zalecenia x oraz xi, pkt 72 i 78.

¹³⁹ *Ibid.* por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19, gdzie wskazano, że używa się co najmniej 16 różnych formularzy. Przepisy dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym są rozproszone w kilku aktach ustawodawczych.

¹⁴⁰ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24. Nie przedstawiono żadnych danych dotyczących skuteczności i wykorzystania numeru interwencyjnego.

¹⁴¹ Według informacji otrzymanych przez rząd na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne informuje o swoich działaniach antykorupcyjnych, w tym o skuteczności wszystkich kanałów dokonywania zgłoszeń wspieranych przez tę agencję, w swoim rocznym raporcie, który jest dostarczany najważniejszym organom wykonawczym w Polsce i publicznie dostępny.

¹⁴² W październiku 2021 r. rozpoczęto rządowe konsultacje międzyresortowe dotyczące projektu ustawy.

¹⁴³ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Polska musi jeszcze dokonać transpozycji dyrektywy UE o ochronie sygnalistów. Termin transpozycji do prawa krajowego upłynął 17 grudnia 2021 r.

¹⁴⁴ Polska poinformowała, że sygnaliści są objęci ochroną na podstawie ogólnych przepisów prawa pracy oraz przepisów chroniących pracowników-sygnalistów przed odwetem, takich jak przepisy przeciwdziałające dyskryminacji oraz przepisy zakazujące mobbingu w miejscu zatrudnienia; w przeglądzie prawa stwierdzono jednak, że skuteczność przepisów zawartych w kodeksie pracy w praktyce jest niska i obejmuje tylko część osób pracujących. Zob. ONZ, Konferencja państw stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), Grupa ds. przeglądu wdrażania – Polska, s. 5, a także OECD (2015), *Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu], s. 5 i 29.

¹⁴⁵ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁴⁶ Nowy art. 25 ust. 6–13 ustawy o partiach politycznych. Rejestr darowizn ma formę elektroniczną, można go przeszukiwać i jest udostępniany w biuletynie informacji publicznych prowadzonym przez partie polityczne; zawiera informacje tylko o darowiznach, które przekraczają kwotę około 2 500 EUR (tj. 10 000 PLN), przekazanych przez daną osobę w ciągu jednego roku, z wyłączeniem składek członkowskich. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosowana jest administracyjna kara pieniężna (równa 50% kwoty dokonanych płatności).

¹⁴⁷ Nowy art. 27 lit. a)–c) ustawy o partiach politycznych; art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.). Rejestr umów ma formę elektroniczną i jest udostępniany publicznie. Rejestr zawiera informacje o numerze umowy, dacie i miejscu podpisania umowy, okresie obowiązywania umowy, stronach umowy i ich przedstawicielach, przedmiocie, wartości i trybie

Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony oceniają potencjał rejestrów w zakresie zwiększenia przejrzystości finansów partii politycznych jako krok we właściwym kierunku¹⁴⁸. Urząd Ochrony Danych Osobowych zgłosił jednak obawy, że ujawnienie tożsamości darczyńców w rejestrze darowizn umożliwiłoby ustalenie ich przynależności politycznej¹⁴⁹. Ponadto wyłączenie z rejestru indywidualnych darowizn na rzecz Funduszu Wyborczego wzbudziło wątpliwości co do skutków nowych przepisów w praktyce¹⁵⁰, ponieważ Fundusz Wyborczy jest jedynym źródłem środków wykorzystywanych do finansowania kampanii wyborczych. Znowelizowana ustawa o partiach politycznych weszła w życie 1 lipca 2022 r.¹⁵¹ Ponadto we wrześniu 2021 r. jeden z sądów orzekł, że prokuratura ma wznowić dochodzenia w sprawie tzw. wyborów kopertowych z maja 2020 r., które dotyczą zarzutów sprzeniewierzenia środków publicznych¹⁵².

„Klauzule bezkarności” w przepisach dotyczących zamówień publicznych, wprowadzone po raz pierwszy w czasie pandemii COVID-19, wzbudziły obawy dotyczące ewentualnego ryzyka korupcji. W czasie pandemii wprowadzono kilka tymczasowych zwolnień od odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za nadużycie władzy przez urzędników publicznych („klauzule bezkarności”), którzy zarządzają funduszami publicznymi lub dokonują zakupów sprzętu, usług i innych zasobów¹⁵³. Po nieuchwaleniu przedłużenia tych czasowych zwolnień poza wcześniej wprowadzony ograniczony zakres czasowy do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono sprawę

umowy. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosuje się takie same administracyjne kary pieniężne, jak w przypadku rejestru darowizn, zob. przypis powyżej.

¹⁴⁸ Korzystny potencjał, szczególnie w przypadku rejestru umów, dostrzega się w sytuacjach, w których wnioski o dostęp do dokumentów nie prowadziłyby do ujawnienia informacji publicznych. Informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również w tym kontekście powiązana publikacja Fundacji Batorego (2017), *Finanse polskich partii*, s. 151.

¹⁴⁹ Zob. pismo Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do Kancelarii Sejmu z 30 czerwca 2021 r. Rejestr zawiera dane osobowe, w tym nazwisko i adres osoby przekazującej darowiznę, datę przekazania i kwotę darowizny.

¹⁵⁰ O ile darowizny indywidualne na rzecz partii rzadko przekraczały 10% rocznych przychodów partii politycznych, o tyle darowizny indywidualne na rzecz Funduszu Wyborczego odgrywały w przeszłości ważniejszą rolę w finansowaniu, stanowiąc ok. 40% przychodów Funduszu w latach 2011–2016, jak informuje Fundacja Batorego (2017), s. 146.

¹⁵¹ Art. 15 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁵² Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 26. To orzeczenie z 29 września 2021 r. uchyla decyzję Prokuratury Okręgowej w Warszawie o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie zarzutów przekroczenia uprawnień przez premiera i inne osoby w związku z bezprawnym zarządzeniem przygotowań do wyborów prezydenckich i wyrządzeniem szkody o znacznych rozmiarach oraz fałszowaniem wyborów. Zob. również raport Najwyższej Izby Kontroli (2021), w którym stwierdzono, że organizacja i przygotowanie wyborów nie miały wystarczającej podstawy prawnej. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw przy organizacji wyborów prezydenckich z udziałem osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze. Następnie uniemożliwiono kilka prób wszczęcia dochodzeń, w tym również w drodze wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko aktywnym w tym zakresie prokuratorom. Zarzuty dotyczą wydatkowania środków publicznych w wysokości około 15 mln EUR (70 mln PLN).

¹⁵³ Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za antykorupcyjne aspekty rządowej „Tarczy antykrzysowej”, zapewniającej wsparcie finansowe dla mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19. Zwolnienia od odpowiedzialności karnej zostały włączone w szczególności do: art. 10 lit. c) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, przyjętej w marcu 2020 r. (obowiązującej przez 180 dni w okresie od 8 marca 2020 r. do 4 września 2020 r.); art. 76 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, przyjętej w kwietniu 2020 r. oraz art. 10 lit. d) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

o zbadanie, czy przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariuszy publicznych, określone w kodeksie karnym, jest w takich okolicznościach zgodne z Konstytucją. Sprawa ta wciąż oczekuje na rozpatrzenie¹⁵⁴. Również w niedawnym projekcie ustawy w sprawie pomocy dla uchodźców z Ukrainy¹⁵⁵ zaproponowano podobną klauzulę bezkarności, wyłączając odpowiedzialność karną w czasie wojny; klauzula ta została jednak odrzucona ze względu na wzmożoną uwagę opinii publicznej i mediów¹⁵⁶. Takie zwolnienia od odpowiedzialności karnej niosą ze sobą ryzyko korupcji i mogą sprzyjać nadużywaniu władzy politycznej i administracyjnej ze względu na brak środków odstrasżających i poczucie bezkarności.

III. WOLNOŚĆ MEDIÓW I PLURALIZM MEDIÓW

Zgodnie z Konstytucją na straży interesu publicznego w dziedzinie radiofonii i telewizji stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której członkowie są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Wolność prasy i innych środków komunikacji społecznej jest chroniona konstytucyjnie. Ustawa o radiofonii i telewizji oraz ustawa – Prawo prasowe zapewniają, odpowiednio, ramy prawne dla organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz gwarancje niezależności dziennikarskiej. Ustawę o radiofonii i telewizji znowelizowano w celu transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁵⁷ i włączono do niej dalsze przepisy dotyczące przejrzystości własności mediów¹⁵⁸.

Zmiany w ramach prawnych przyczyniły się do wzmocnienia ustawowych gwarancji niezależności organu regulacyjnego ds. mediów. Ustawodawstwo transponujące zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych przyjęto 11 sierpnia 2021 r. w drodze zmiany ustawy o radiofonii i telewizji. Nowelizacja obejmowała przepisy dotyczące niezależności organu regulacyjnego ds. mediów i polegała w szczególności na uczynieniu procedury odwoływania jego członków bardziej rygorystyczną¹⁵⁹. W szczególności wprowadzono w jej ramach wymóg, aby Prezydent RP potwierdził wygaśnięcie kadencji członków KRRiT po głosowaniach w obu izbach parlamentu zakończonych negatywnym wynikiem. Obie uchwały, jak i ewentualne potwierdzenie przez Prezydenta, będą wymagały uzasadnienia. Pomimo zabezpieczeń prawnych, jak zauważają różne zainteresowane strony, istnieją wyzwania związane z bliskimi relacjami politycznymi niektórych członków KRRiT z partią rządzącą, co może podważać

zakaznych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; zmianę zaproponowano w sierpniu 2020 r. (nie została przyjęta).

¹⁵⁴ Sprawę wszczęła grupa członków parlamentu w związku z art. 231 i 296 kodeksu karnego, więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli przepisy te zostaną uznane za niekonstytucyjne, wyrok taki może mieć daleko idące konsekwencje dla regulacji dotyczących zwalczania korupcji, stanowiąc istotny precedens.

¹⁵⁵ Zmiana ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (marzec 2022), weszła w życie 26 marca 2022 r. z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.

¹⁵⁶ Informacje otrzymane od Amnesty International, Forum Obywatelskiego Prawa i Społeczeństwa, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Izby Adwokackiej w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁵⁷ Pełna transpozycja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych została zgłoszona Komisji w listopadzie 2021 r.

¹⁵⁸ Polska zajmuje obecnie 66 miejsce w światowym rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic; w ubiegłym roku była na 64 miejscu.

¹⁵⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, członkowie KRRiT mogą być odwołani z funkcji przez właściwy organ uprawniony do ich powoływania w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji, choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.

niezależność tego organu¹⁶⁰. Znajduje to również odzwierciedlenie w monitorze pluralizmu mediów z 2022 r., w którym stwierdzono, że istniejące procedury powoływania nie zapewniają skutecznego ograniczenia nacisków politycznych¹⁶¹. Ponadto wykaz obowiązków organu regulacyjnego ds. mediów został rozszerzony w celu dostosowania go do zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, na przykład w odniesieniu do działań związanych z platformami udostępniania plików wideo.

Niedawne wydarzenia dotyczące koncesji na działalność wskazują na istniejące zagrożenia dla pluralizmu mediów. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z ubiegłego roku¹⁶², istnieją obawy dotyczące ograniczenia pluralizmu mediów w drodze zmian wymogów dotyczących uzyskania koncesji. Proponowane zmiany ustawodawcze¹⁶³, pozwalające na nieprzydzielenie koncesji na nadawanie operatorom bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym przez podmioty zarejestrowane poza EOG, spotkały się z wetem Prezydenta, a zatem nie stały się częścią polskiego porządku prawnego. Podnoszono również obawy dotyczące braku przejrzystości procesu legislacyjnego dotyczącego tych poprawek¹⁶⁴. Kontrowersje wokół przedłużenia koncesji na nadawanie zarówno stacji TVN24, jak i TVN7¹⁶⁵ ukazują zagrożenia związane z funkcjonowaniem niezależnych podmiotów medialnych¹⁶⁶. W przypadku TVN24 KRRiT zdecydowała się na przedłużenie koncesji, ale dopiero po 18 miesiącach, a koncesja TVN7 została przedłużona po ponad 12 miesiącach od złożenia wniosku o przedłużenie. Wprawdzie obie koncesje zostały ostatecznie przedłużone na okres 10 lat, ale postępowanie administracyjne prowadzone przez KRRiT zostało uznane za szczególnie długie, mimo że ustawa o radiofonii i telewizji przewiduje uproszczoną procedurę rozpatrywania wniosków o przedłużenie koncesji¹⁶⁷. Ponadto przy przedłużaniu koncesji dla TVN24 KRRiT wydała uchwałę powielającą uzasadnienie wyżej wymienionego problematycznego wniosku ustawodawczego¹⁶⁸.

Przyjęto dalsze zobowiązania dotyczące przejrzystości własności mediów. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. odnotowano średnie ryzyko w odniesieniu do przejrzystości własności mediów, wskazując, że opinia publiczna ma mniej ułatwiony dostęp do odpowiednich danych dotyczących własności lub finansów niż władze. W ramach wprowadzonych w 2021 r. zmian w ustawie o radiofonii i telewizji transponujących zmienioną dyrektywę o audiowizualnych

¹⁶⁰ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Civicus na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁶¹ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 12.

¹⁶² Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 21.

¹⁶³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony do Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r.

¹⁶⁴ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁶⁵ Należącego do grupy TVN, która należy do spółki Discovery z USA.

¹⁶⁶ Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji wniosek należy złożyć nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. W ustawie nie sprecyzowano terminu na wydanie decyzji przez organ regulacyjny ds. mediów. Można zakładać, że krajowy organ regulacyjny ds. mediów wyda decyzję dotyczącą nowej koncesji przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. Istnieją również alternatywne interpretacje dotyczące procedur i terminów przewidzianych na przedłużenie koncesji na nadawanie. Zob. International Press Institute z 4 marca 2022 r., *How „licence wars” curb Poland’s free media (Gazeta Wyborcza)* [Jak „wojny koncesyjne” ograniczają wolne media w Polsce (Gazeta Wyborcza)].

¹⁶⁷ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Zob. również *Gazeta Prawna* (2021), *Czy naprawdę stać nas na kolejne kosztowne naruszenia prawa?*.

¹⁶⁸ *Business Insider* (2022), *Polska koncesja TVN24 przedłużona. KRRiT przyjęła uchwałę, która ma cel taki jak lex TVN*.

usługach medialnych rozszerzono zakres obowiązków dostawców usług medialnych w zakresie przejrzystości¹⁶⁹. Nowe przepisy obejmują obowiązek udostępniania informacji o beneficjentach rzeczywistych i rejestrowania tych informacji w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych¹⁷⁰.

Wyrażane są obawy co do niezależności polskich mediów publicznych. Po reformie z 2016 r.¹⁷¹ kompetencje związane z mediami publicznymi są rozdzielone między Radę Mediów Narodowych (RMN)¹⁷² i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi RMN jest organem właściwym do powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej¹⁷³. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. odnotowano wysokie ryzyko w odniesieniu do niezależności zarządzania mediami publicznymi i ich finansowania, nawiązując do wsparcia kierownictwa mediów publicznych dla sekciarstwa politycznego, jak również wskazując na kwestie związane z uzasadnieniem i nieprzejrzystością finansowania mediów publicznych. Jeśli chodzi o organ regulacyjny ds. mediów, KRRiT posiada uprawnienia związane z kartami powinności misyjnych mediów publicznych i ich rocznymi planami programowymi i finansowymi, a także z oceną rocznych sprawozdań dotyczących wypełniania ich misji publicznej. Jak wynika z doniesień zainteresowanych stron i z monitora pluralizmu mediów, KRRiT wydaje się jednak niechętna do reagowania na niewyważone doniesienia mediów publicznych, co wyraźnie kontrastuje z przypadkami ostrych reakcji na doniesienia rozpowszechniane przez niezależne media prywatne¹⁷⁴. Jak zwróciła uwagę jedna z zainteresowanych stron, obecny podział kompetencji między KRRiT i RMN ogranicza zdolność KRRiT do wypełniania jej konstytucyjnej misji ochrony wolności słowa i prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji¹⁷⁵. W 2021 r. nie odnotowano żadnych zmian legislacyjnych dotyczących dystrybucji reklam państwowych, ale – jak potwierdzono w sprawozdaniu w sprawie pluralizmu mediów z 2022 r. – wyzwania dotyczące ich sprawiedliwej i przejrzystej dystrybucji nadal istnieją¹⁷⁶. Dotyczą one w szczególności kierowania reklam państwowych do mediów przychylnych rządowi¹⁷⁷.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego wpłynęło negatywnie na prawo dostępu do informacji, w szczególności przez organizacje humanitarne i dziennikarzy. Po wprowadzeniu 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego na obszarze sąsiadującym z granicą polsko-białoruską, obszar ten został wyłączony z wszelkiej kontroli mediów; nie przewidziano systemu akredytacji umoż-

¹⁶⁹ Pisemne uwagi od KRRiT otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁷⁰ Ibidem. Rejestr jest dostępny w internecie i można się z nim zapoznać pod następującym adresem: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>.

¹⁷¹ Oficjalny komunikat Sejmu z 7 lipca 2016 r.

¹⁷² Zgodnie z tą ustawą Rada składa się z pięciu członków, z których trzech jest powoływanych przez Sejm, a dwóch przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję. Prezydent powołuje członków Rady spośród kandydatów zgłoszonych przez największe parlamentarne grupy opozycyjne.

¹⁷³ W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie K 13/16.

¹⁷⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 8; uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 80.

¹⁷⁵ Zob. raport Fundacji Batorego (2021), *Upolitycznienie KRRiT*.

¹⁷⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce; Monitor pluralizmu mediów z 2022 r., Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17 oraz uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁷⁷ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17.

liwiającego dostęp dziennikarzom¹⁷⁸. Pojawiły się doniesienia o zatrzymaniu dziennikarzy, w kilku przypadkach dziennikarze zostali poinformowani przez policję, że za relacjonowanie wydarzeń ze strefy stanu wyjątkowego grozi im odpowiedzialność karna¹⁷⁹, a niektórzy zostali ukarani za swoją działalność grzywną¹⁸⁰. Sąd Najwyższy uniewinnił dziennikarzy, w stosunku do których stwierdzono naruszenie tych przepisów, uznając zakaz wprowadzony przez rząd za nieproporcjonalny i niekonstytucyjny¹⁸¹. Inne przepisy dotyczące sytuacji na białoruskiej granicy¹⁸² pozwoliły strażom granicznej na udzielenie dostępu do strefy wybranym mediom, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej kontroli nad przemieszczaniem się dziennikarzy w tej strefie¹⁸³. Ogółem ograniczenia te uznane zostały za zagrożenie dla wolności prasy przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁸⁴, jak również przez przedstawicieli mediów i stowarzyszeń dziennikarskich, którzy wydali w tym zakresie otwarte oświadczenie¹⁸⁵.

Sytuacja w środowisku zawodowym dziennikarzy wciąż się pogarsza¹⁸⁶. W ustawie o radiofonii i telewizji oraz ustawie – prawo prasowe¹⁸⁷ przewidziano ochronę niezależności dziennikarskiej. Mechanizmy samoregulacyjne nie są w środowisku dziennikarskim rozwinięte, co, jak zauważają zainteresowane strony, nie służy poprawie sytuacji w środowisku zawodowym dziennikarzy¹⁸⁸. Chociaż dziennikarze są nadal narażeni na przemoc fizyczną i zniewagi słowne, w tym podczas relacjonowania protestów publicznych¹⁸⁹, zgodnie ze światowym rankingiem

¹⁷⁸ Media i organizacje pozarządowe donosiły również o innych przypadkach „brutalnych” zatrzymań dziennikarzy na tym obszarze, które zostały nagrane na wideo. Zob. w szczególności: Onet.pl z 21 listopada 2021 r. *Nagrania z zatrzymania dziennikarzy. „Się, k***a, odechce fotografowania”*, wraz z nagraniem wideo, oraz oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Brutalne zatrzymanie dziennikarzy przez żołnierzy pod Michalowem. HFPC występuje z pismem do Ministra Obrony Narodowej*.

¹⁷⁹ W szczególności za przebywanie w strefie zabronionej i za rzekome filmowanie infrastruktury granicznej, Europejska Federacja Dziennikarzy, uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 83. Reporterzy bez Granic (2021), *Polscy żołnierze nie mogą traktować dziennikarzy tak, jakby panowała dyktatura wojskowa*, zob. również część IV poniżej.

¹⁸⁰ 27 września 2021 r. dziennikarze zostali zatrzymani podczas podążania za autobusem Straży Granicznej przewożącym migrantów w kierunku granicy, przypuszczalnie w celu wywiezienia tej grupy z powrotem na terytorium Białorusi; o czym doniosła m.in. Europejska Federacja Dziennikarzy; zob. uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 83.

¹⁸¹ Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie I KK 171/21 (zob. również część IV poniżej). Sąd Najwyższy uznał środki określone w dekreście rządowym, opartym na rozporządzeniu Prezydenta RP o stanie wyjątkowym, za zbyt szerokie.

¹⁸² Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej.

¹⁸³ Komunikat prasowy Straży Granicznej z 1 grudnia 2021 r. Brak jest jasnych kryteriów regulujących ostateczną decyzję podjętą w tym zakresie.

¹⁸⁴ Uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 10; list otwarty Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 września 2021 r. do Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów; Reporterzy bez Granic.

¹⁸⁵ Stowarzyszenie dziennikarzy wydało otwarte oświadczenie, w którym wyraziło zaniepokojenie tą kwestią; zob. np. Tygodnik Powszechny z 14 września 2021 r., gdzie przytoczono to oświadczenie.

¹⁸⁶ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 23–24.

¹⁸⁷ W szczególności art. 10 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r. określa, że „[d]ziennikarz ma prawo odmówić wykonania polecenia służbowego, jeżeli oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej”.

¹⁸⁸ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r., Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17 oraz uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 84.

¹⁸⁹ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2022), uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 9; uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 17.

wolności prasy z 2022 r. poziom przemocy uległ obniżeniu. Niemniej w rankingu tym uznano, że ochrona dziennikarzy i ich praw podczas protestów pozostaje niewystarczająca¹⁹⁰. Społeczność mediów informacyjnych jest nadal¹⁹¹ narażona na zagrożenia wynikające ze strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)¹⁹². Od lipca 2021 r. na platformie Mapping Media Freedom opublikowano 24 zgłoszenia, a 14 z nich dotyczyło incydentów prawnych związanych z dziennikarzami. W okresie tym na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano 17 wpisów, z czego 14 dotyczyło incydentów prawnych, a pięć – szykanowania i przemocy psychicznej¹⁹³. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. ryzyko związane z zawodem dziennikarza, normami dziennikarskimi i ochroną dziennikarzy oceniono jako średnie¹⁹⁴. Ponadto niedawny projekt aktu prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości stwarza ryzyko naruszenia wolności słowa w internecie, co budzi obawy wydawców¹⁹⁵. W rzeszonej ustawie ustanowiony zostałby między innymi organ publiczny, który działałby jako organ odwoławczy w przypadku decyzji dotyczących moderowania treści podejmowanych przez platformy internetowe¹⁹⁶.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem (Sejm i Senat). Za kontrolę konstytucyjności prawa odpowiada Trybunał Konstytucyjny. Sejm posiada ostateczne uprawnienia decyzyjne w procesie stanowienia prawa. Prawo wniesienia nowej inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, Senatowi, grupie 15 posłów, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich ma za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podporządkowanym Sejmowi, działającym zgodnie z zasadami kolegialności.

¹⁹⁰ Reporterzy bez Granic, Polska.

¹⁹¹ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24.

¹⁹² Na przykład przeciwko dziennikarzom Gazety Wyborczej zostały wytoczone 63 powództwa przez osoby blisko związane z partią rządzącą. Również według danych Onet.pl środki masowego przekazu kierowane przez Ringier Axel Springer były od 2015 r. pozywane 79 razy i stanęły w obliczu 17 spraw karnych wszczętych przez osoby lub instytucje blisko związane z partią rządzącą. Zob. uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁹³ Link i dane zostaną zaktualizowane; Mapping Media Freedom – Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (ecpmf.eu).

¹⁹⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski;

¹⁹⁵ Zob. otwarte oświadczenie 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych apelujących o zaniechanie prac nad projektem ustawy o wolności słowa w serwisach społecznościowych. Prawo.pl z 24 stycznia 2022 r., *Organizacje nie chcą ustawy o „wolności słowa w internecie”*, w którym przytoczono oświadczenia przedstawicieli sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych na powyższy temat.

¹⁹⁶ Ustawa umożliwiłaby np. również zmuszanie platform internetowych do usuwania, na żądanie władz państwowych, określonych treści lub blokowania działań użytkowników mediów społecznościowych. Ponadto prokuratura mogłaby blokować treści, które naruszają obowiązujące prawo. Wyrażono zaniepokojenie, że projekt ustawy może wprowadzić pewną formę cenzury internetu, i podnoszono obawy co do jego zgodności z ramami prawnymi UE. Zob. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 7 stycznia 2022 r. Projekt ustawy podlega jeszcze zatwierdzeniu przez rząd (por. projekt ustawy UD293). Zob. również Rzeczypospolita z 24 stycznia 2022 r.; Prawo.pl z 24 stycznia 2022 r., gdzie przytoczono oświadczenia przedstawicieli sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych na powyższy temat.

Istotne reformy wciąż są często uchwalane z pominięciem procedur, które wymagają przeprowadzenia odpowiednich konsultacji. Z praktyki wynika, że rządowa ścieżka legislacyjna, z którą wiąże się obowiązek konsultacji publicznych, często nie jest wykorzystywana, a ustawy są regularnie przedkładane przez grupy członków parlamentu¹⁹⁷. Ze względu na takie podejście duża część ustaw nie jest poddawana odpowiednim konsultacjom publicznym¹⁹⁸. Praktyka ta właściwie uniemożliwia zainteresowanym stronom przedstawienie opinii na temat projektu ustawy, i często odsuwa możliwość zajęcia stanowiska do czasu przekazania ustawy do Senatu¹⁹⁹. Wszystko to w coraz większym stopniu wpływa na jakość ustawodawstwa. Kwestia ta została poruszona w kontekście zaleceń krajowych z 2019 i 2020 r. w ramach europejskiego semestru, do których nadal się nie odniesiono²⁰⁰. W ramach KPO Polska zobowiązała się do przyjęcia zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, w drodze której wprowadzone zostaną obowiązkowa ocena skutków i konsultacje publiczne w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów, a korzystanie z procedury przyspieszonej zostanie ograniczone do właściwie określonych i wyjątkowych przypadków, w celu ustanowienia lepszych i bardziej stabilnych ram prawnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że postrzegany poziom skuteczności ochrony inwestycji przez prawo i sądy jest wśród przedsiębiorstw bardzo niski²⁰¹.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. w Polsce na wykonanie czekało 38 kluczowych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁰². W tym czasie w Polsce wskaźnik kluczowych wyroków oczekujących na wykonanie z ostatnich dziesięciu lat wynosił 48%, a średni czas oczekiwania na wykonanie wyroków sięgał 5 lat i 10 miesięcy²⁰³. Najstarszy kluczowy

¹⁹⁷ W 2021 r. 22% ustaw uchwalono w ramach ścieżki legislacyjnej z udziałem posłów, a 56% ustaw w ramach ścieżki rządowej nie było konsultowanych. Por. Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, wydanie z 2022 r.

¹⁹⁸ Grant Thornton, wydanie z 2022 r. Wyrzyszym przykładem jest ostatnia reforma prawa podatkowego, w której w przypadku ośmiu z dziewięciu składających się na nią ustaw nie ma dowodów na przeprowadzenie konsultacji publicznych (stan z lutego 2022 r.). Zob.: oświadczenie Pracodawców RP z 12 października 2021 r.

¹⁹⁹ Ten stan rzeczy potwierdzili przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce, która odbyła się w 14–16 marca 2022 r. Uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 408.

²⁰⁰ Ten stan rzeczy potwierdzili przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce. Zob. również uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 408.

²⁰¹ Tylko 24% przedsiębiorstw ma bardzo dużą lub stosunkowo dużą pewność co do skuteczności ochrony inwestycji w Polsce, podczas gdy 65% przedsiębiorstw jest albo stosunkowo niepewnych, albo bardzo niepewnych. Głównymi przywoływanymi przez przedsiębiorstwa powodami w tym względzie są częste zmiany ustawodawstwa lub obawy dotyczące jakości procesu stanowienia prawa, jak również nieprzewidywalne, nieprzejrzyste postępowanie administracji oraz trudności w zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu; obawy dotyczące jakości, skuteczności lub niezależności wymiaru sprawiedliwości również odgrywają tu pewną rolę, zob. wykresy 54 i 55 tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE z 2022 r.

²⁰² Przyjęcie niezbędnych środków wykonawczych w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy. Zgodnie z praktyką Komitetu sprawy przeciwko państwu, które wymagają podobnych środków wykonawczych, zwłaszcza środków o charakterze ogólnym, są klasyfikowane do jednej grupy i rozpatrywane łącznie. Pierwszą sprawę w grupie wyznacza się jako sprawę kluczową w kontekście nadzoru nad środkami o charakterze ogólnym, a powtarzające się sprawy w ramach grupy można zamknąć, gdy z przeprowadzonej oceny wynika, że zastosowano wszystkie możliwe środki indywidualne niezbędne do zapewnienia zadośćuczynienia skarżącemu.

²⁰³ Wszystkie dane liczbowe zostały obliczone przez European Implementation Network na podstawie liczby spraw, które uznaje się za niezakończone w dniu będącym roczną datą graniczną, tj. 1 stycznia 2022 r. Zob. uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 61–62.

wyrok, oczekujący na wykonanie od 17 lat, dotyczy przewlekłości postępowań przed organami administracyjnymi i sądami oraz braku skutecznego środka odwoławczego²⁰⁴. Na dzień 1 lipca 2022 r. liczba kluczowych wyroków oczekujących na wykonanie wzrosła do 45²⁰⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę strażnika praworządności, choć ograniczają go niewystarczające zasoby. 8 lipca 2021 r. Sejm powołał nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, a 21 lipca 2021 r. Senat wyraził zgodę na jego powołanie, z poparciem zarówno obozu rządzącego, jak i opozycji²⁰⁶. Podobnie jak w poprzednich latach, począwszy od 2016 r., władze publiczne nie zwiększyły budżetu przeznaczonego na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich na rok 2022, ograniczając tym samym możliwości pełnienia przez niego powierzonych ról²⁰⁷, mimo że Biuro jest intensywnie zaangażowane w sytuację humanitarną na granicy polsko-białoruskiej i udziela pomocy uchodźcom z Ukrainy²⁰⁸. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organami państwowymi jest nadal utrudniona, między innymi z powodu braku reakcji władz na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich lub nieuwzględnianie jego uwag i zaleceń dotyczących projektów ustaw²⁰⁹. Rzecznik Praw Obywatelskich zachowuje status „A”, przyznany w listopadzie 2017 r. przez Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka ONZ (GANHRI)²¹⁰.

Pomimo zarzutów związanych z wykorzystaniem oprogramowania do inwigilacji Pegasus i podobnego oprogramowania szpiegowskiego, prokuratura nie wszczęła dochodzenia. W dniu 21 grudnia 2021 r. media podały²¹¹, że celem oprogramowania Pegasus stał się adwokat²¹². Wykorzystanie takiego oprogramowania przeciwko adwokatom może doprowadzić do naruszenia tajemnicy adwokackiej. Prokuratura odmówiła przeprowadzenia dochodzenia w tych sprawach²¹³. Zainteresowane strony wyraziły poważne obawy na ten temat, zwracając uwagę na prawdopodobieństwo inwigilowania w ten sposób większej liczby prawników²¹⁴. Wśród rzekomych celów byli podobno także prokurator i dwóch członków partii opozycyjnych oraz

²⁰⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., Beller/Polska, 51837/99.

²⁰⁵ Dane według internetowej bazy danych Rady Europy (HUDOC).

²⁰⁶ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 lipca 2021 r.

²⁰⁷ Oświadczenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich złożone i dołączone do uwag ENNHRI przekazanych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

²⁰⁸ Informacje przedstawione w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce przez przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. również uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 407–408.

²⁰⁹ Zob. uwagi przekazane przez ENNHRI na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

²¹⁰ Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), Podkomitet ds. Akredytacji, sprawozdanie dot. akredytacji z 27 kwietnia 2022 r.

²¹¹ Pierwszą informację o tej sytuacji opublikowała agencja Associated Press (2021), *AP Exclusive: Polish opposition due hacked with NSO spyware* [Polska opozycja zhakowana oprogramowaniem szpiegowskim NSO].

²¹² Adwokat, o którym mowa, specjalizuje się w reprezentowaniu przed polskimi sądami interesów polityków, w tym byłego przewodniczącego Rady Europejskiej. Zob. także: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12, przypis 90.

²¹³ 29 grudnia 2021 r. prokuratura poinformowała prokurator, która według doniesień była ofiarą ataków z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus, że jej zarzuty opierają się na informacjach otrzymanych od producenta jej telefonu. Prokurator odrzucił wnioski o przekazanie odnośnego urządzenia telefonicznego do dalszego badania przez prokuraturę. Zob. RadioZet z 29 grudnia 2021 r., gdzie oświadczenie prokurator, której dotyczy sprawa, przytacza się wraz z oświadczeniem prasowym prokuratury.

²¹⁴ W tym zwracając uwagę na prawdopodobieństwo inwigilowania w ten sposób większej liczby prawników. Zob. oświadczenie Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej z 1 lutego 2022 r. Zob. również uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności.

przedstawiciel świata biznesu²¹⁵. Według doniesień oprogramowanie do inwigilacji Pegasus²¹⁶ zostało zakupione dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego, co budzi dalsze obawy dotyczące wykorzystania dochodzeń w sprawie korupcji do celów politycznych. Minister ds. bezpieczeństwa narodowego i spraw obronnych potwierdził fakt nabycia oprogramowania Pegasus²¹⁷. Przedstawiciele koalicji rządzącej poinformowali, że żadna metoda inwigilacji nie może być zastosowana bez uprzedniej zgody sądu²¹⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że kontrola sądowa w tym zakresie jest niewystarczająca i sądy nie wiedzą, jaki rodzaj inwigilacji będzie ostatecznie zastosowany przez organy państwowe²¹⁹. Senat powołał komisję nadzwyczajną do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie tych zdarzeń²²⁰.

Działania rządu na granicy polsko-białoruskiej prowadzone w warunkach stanu wyjątkowego wywołały obawy zainteresowanych stron co do zgodności z Konstytucją i ograniczania praw i wolności podstawowych. 31 sierpnia 2021 r. w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej rząd zwrócił się do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego na terytorium dwóch polskich województw położonych przy granicy z Białorusią, ograniczającego szereg praw i wolności konstytucyjnych²²¹ (do 1 grudnia 2021 r.). Nie kwestionując stanu

²¹⁵ Prokurator, o której mowa, jest członkinią stowarzyszenia prokuratorów „Lex Super Omnia”, które zainicjowało dochodzenie karne w sprawie dotyczącej organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. drogą pocztową (zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 26, przypis 217). Jak potwierdzono w Senacie, jeden z przedmiotowych członków opozycji, w czasie domniemanej inwigilacji opartej na systemie Pegasus, był główną osobą odpowiedzialną za kampanię w wyborach do parlamentu w 2019 r. Przedstawicielem sektora biznesu, który miał być celem ataku, był prezes organizacji „Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej”; zob. Onet.pl z 19 kwietnia 2022 r., *Citizen Lab: kolejna ofiara Pegasus w Polsce*.

²¹⁶ Amnesty International (2022), *Poland: Use of Pegasus spyware to hack politicians highlights threat to civil society* [Polska: wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego Pegasus do ataków na polityków unacznia zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego]; Amnesty International (2021), *Pegasus Project: massive data leak reveals Israeli NSO Group's spyware used to target activists, journalists, and political leaders globally* [Projekt Pegasus: wielki wyciek danych wskazuje, że oprogramowanie szpiegowskie izraelskiej grupy NSO jest wykorzystywane do śledzenia aktywistów, dziennikarzy i przywódców politycznych na całym świecie].

²¹⁷ Wpollyce.pl z 7 stycznia 2022 r., materiał zawierający wywiad, w którym padła ta deklaracja. 14 stycznia 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła mediom dwie faktury dotyczące środków przydzielonych Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu z „Funduszu Sprawiedliwości” – prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości – na zakup „środków techniki specjalnej”. 7 lutego 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała konferencję prasową, podczas której poinformowała opinię publiczną, że przeprowadzono ponad 7 000 „potencjalnie niebezpiecznych” ataków na urządzenia elektroniczne będące w posiadaniu pracowników Izby, w tym Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Izba nie potwierdziła, czy którykolwiek z tych domniemanych ataków przeprowadzono za pomocą oprogramowania Pegasus. Według niej środki finansowe z „Funduszu Sprawiedliwości” nie mogły być zgodnie z prawem wykorzystane na taki zakup. Zob. protokół z posiedzenia komisji nadzwyczajnej Senatu z 18 stycznia 2022 r.

²¹⁸ Ponadto zwraca się uwagę, że zgodnie z polskim prawem techniki inwigilacji mogą być stosowane wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Jednak prokurator, która miała być inwigilowana oprogramowaniem Pegasus, nie miała w tym okresie statusu osoby podejrzanej ani nie toczyło się w stosunku do niej żadne postępowanie karne.

²¹⁹ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że stosowanie jakiegokolwiek systemu pełnej inwigilacji, takiego jak ten oferowany przez oprogramowanie Pegasus, byłoby niezgodne z polskim prawem.

²²⁰ Komisja ta nie ma uprawnień śledczych. Wniosek o powołanie komisji śledczej nadal czeka na rozpatrzenie przez Sejm. W odniesieniu do Senatu zob. komunikat prasowy z 17 stycznia 2022 r. W odniesieniu do Sejmu odsyła się do projektów wniosków złożonych w Sejmie odpowiednio 11 stycznia 2022 r. i 10 lutego 2022 r.

²²¹ Zgodnie z Konstytucją RP stan wyjątkowy można wprowadzić na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni i tylko raz przedłużyć na czas nie dłuższy niż 60 dni; komunikat prasowy rządu z 31 sierpnia 2021 r.

wyjątkowego jako takiego, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził zaniepokojenie w związku z nieproporcjonalnym ograniczeniem swobód konstytucyjnych w tym kontekście. Zarazem, ponieważ stan wyjątkowy nie mógł być zgodnie z Konstytucją przedłużony na okres po 1 grudnia 2021 r., Sejm przyjął 17 listopada 2021 r. ustawę upoważniającą Ministra Spraw Wewnętrznych do wprowadzenia zakazu przebywania lub przemieszczania się na obszarze przygranicznym dla wszystkich osób²²². Według Rzecznika Praw Obywatelskich inna ustawa dotycząca sytuacji na białoruskiej granicy budzi poważne zastrzeżenia pod względem konstytucyjności, zwłaszcza w związku z zawieszeniem konstytucyjnych praw i wolności^{223 224}.

Najwyższa Izba Kontroli nadal działa w niekorzystnych warunkach. Od 2021 r. Marszałek Sejmu odmawia powołania członków Kolegium NIK, utrudniając w ten sposób skuteczne funkcjonowanie Urzędu²²⁵. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem o pozbawienie Prezesa NIK immunitetu, który to wniosek jest obecnie rozpatrywany przez Sejm²²⁶. Przedstawiciele NIK zgłosili obawy co do braku skutecznej reakcji prokuratury na wnioski złożone w następstwie kontroli²²⁷. Co więcej, najwyżsi rangą urzędnicy państwowi w Polsce odmawiają współpracy z NIK w kontekście raportów z kontroli²²⁸. Od 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli („NIK”) przygotowała szereg raportów z kontroli, w których wyrażono zaniepokojenie możliwymi przypadkami sprzeniewierzenia środków publicznych i niegospodarności organów publicznych, w szczególności Ministerstwa Sprawiedliwości²²⁹ i organów odpowiedzialnych za wykonanie budżetu

Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP, stan wyjątkowy pociągał za sobą m.in. zawieszenie prawa do organizowania i odbywania zgromadzeń i imprez kulturalnych, zakaz przebywania w wyznaczonych miejscach, obiektach i na wyznaczonych obszarach oraz ograniczenie dostępu do informacji publicznych dotyczących działań prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym; komunikat prasowy Prezydenta RP z 1 października 2021 r.

²²² Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone zakazy zostały zniesione z dniem 1 lipca 2022 r. Według polskiego rządu środki te zostały wprowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

²²³ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 października 2021 r.

²²⁴ Komunikat prasowy Straży Granicznej z 1 grudnia 2021 r. Brak jest jasnych kryteriów regulujących ostateczną decyzję podjętą w tym zakresie.

²²⁵ Zob. wezwanie Prezesa NIK skierowane do Marszałek Sejmu, ponawiające wniosek o powołanie kilku nowych członków Kolegium NIK, z 3 sierpnia 2021 r. Zob. również protokół z posiedzenia sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 8 marca 2022 r., na którym omawiano tę sytuację. W celu uzyskania dodatkowych informacji zob. również Tok.Fm z 23 września 2021 r. Należy zauważyć, że w czerwcu 2022 r. w skład Kolegium NIK wchodziło 9 członków, podczas gdy zgodnie z ustawą istnieje 19 stanowisk.

²²⁶ Komunikat prasowy Biura Prokuratora Krajowego z 23 lipca 2021 r. Wniosek ten został złożony m.in. w związku z rzekomo nieprawdziwymi informacjami podanymi w oświadczeniach o stanie majątkowym przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²²⁷ Informacje przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas wizyty krajowej w Polsce, która odbyła się w kontekście przygotowania sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Zob. również raport z kontroli nr P/20/03 z 30 września 2021 r.

²²⁸ Marszałek Sejmu dwukrotnie odmówiła stawienia się przed NIK. Zob. oświadczenie Marszałek Sejmu z 16 lutego 2022 r.

²²⁹ Raport z kontroli nr P/20/037 z 30 września 2021 r. pn. „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”. Raport stwierdza, że tylko 38% środków w ramach Funduszu zostało wykorzystanych w sposób zgodny z ustawowymi celami Funduszu, tj. do zapewnienia pomocy ofiarom przestępstw. Pozostałą część środków przydzielonych do Funduszu wykorzystano na finansowanie innych działań budzących zastrzeżenia NIK. W ogólnym ujęciu, przedmiotem ewentualnego sprzeniewierzenia środków publicznych było 280 mln PLN (ok. 63 mln EUR). Według NIK, pomimo wezwania do podjęcia działań w związku z ustaleniami z kontroli i upływu ustawowych terminów, ani Premier, ani Wicepremier nie zareagowali na wezwanie do podjęcia działań. Szef Centralnego Biura

państwa²³⁰. Chociaż NIK wyraził na forum Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli²³¹ obawy dotyczące rozwoju sytuacji, która negatywnie wpływa na jego niezależność, organy państwowe nie podjęły do tej pory żadnych kroków zmierzających do naprawy sytuacji.

Społeczeństwo obywatelskie odgrywa zasadniczą rolę w oferowaniu pomocy uchodźcom z Ukrainy w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę. Organizacje pozarządowe działają bardzo aktywnie, zapewniając wsparcie psychologiczne i medyczne, oferując usługi tłumaczenia ustnego oraz dostarczając żywność i odzież ponad trzem milionom uchodźców. Ponadto samorząd przedstawicielei zawodów prawniczych aktywnie oferuje uchodźcom nieodpłatną pomoc prawną²³². Rząd ułatwił proces przekazywania darowizn finansowych wybranym organizacjom pozarządowym w tym kontekście i przeznaczył około 10 mln EUR na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się sytuacją na miejscu²³³. Grupa 40 organizacji pozarządowych podpisała otwarte oświadczenie skierowane do Komisji Europejskiej i Rady, w którym wyraziła zaniepokojenie w związku z inicjatywami polskiego rządu dotyczącymi wypłaty dodatkowych funduszy unijnych przeznaczonych na pomoc w kryzysie uchodźczym oraz w związku z faktem, że fundusze te nie docierają do władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego²³⁴.

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego uległa dalszemu pogorszeniu. W Polsce w dalszym ciągu działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych. Z uwagi na brak działań przeciwdziałających stałemu pogarszaniu się sytuacji w zakresie swobód obywatelskich polską przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego ocenia się jednak jako „utrudnioną”²³⁵. W dalszym ciągu proponowane są inicjatywy ustawodawcze wymierzone przeciwko osobom LGBTIQ i działającym na ich rzecz organizacjom pozarządowym²³⁶. Ponadto nie podjęto żadnych działań mających na celu wyeli-

Antykorupcyjnego stwierdził, że nie posiada ono kompetencji, aby podjąć działania. Możliwe sprzeniewierzenie środków publicznych w związku z Funduszem Sprawiedliwości – podlegającym wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości – musiałyby zostać zbadane przez prokuraturę, na cele której stoi Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny.

²³⁰ Ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2020 przedstawiona 22 lipca 2021 r. w Sejmie. Zdaniem NIK-u był to pierwszy raz w historii Polski przypadek, kiedy NIK nie mógł wydać pozytywnej oceny wdrożenia budżetu. Co ważne, jak wynika z ustaleń NIK-u, wykryto przypadki ukrywania dużych operacji finansowych poza ramami prawnymi ustawy budżetowej. Operacje te spowodowały poważny problem braku równowagi finansowej państwa w 2020 r. oraz zwiększenie długu publicznego o niemal 100 mld EUR. Poprzednim razem, kiedy dług publiczny wzrósł o podobną wartość, obliczoną według tej samej metodyki, wzrost ten zajął prawie 10 lat.

²³¹ Materiał TVN24 z 18 maja 2021 r., w którym przedstawiono pismo prezesa NIK-u. Komunikat prasowy NIK-u z 8 czerwca 2021 r. dotyczący debaty prezesów europejskich Najwyższych Organów Kontroli.

²³² Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych współtworzyły platformę internetową zawierającą ważne informacje dotyczące sytuacji uchodźców z Ukrainy. Zob. komunikat prasowy Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 kwietnia 2022 r.

²³³ Komunikaty prasowe rządu z 28 lutego, 11 marca i 8 kwietnia 2022 r.

²³⁴ Materiał TOK FM z 14 marca 2022 r., w którym przytoczono przedmiotowe pismo.

²³⁵ Zaktualizowany raport CIVICUS z 8 lutego 2022 r. Rating wg CIVICUS. Rating obejmuje pięć kategorii: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. W 2020 i 2021 r. przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego uznano za „ograniczoną”.

²³⁶ Np. projekt ustawy przedłożony 9 sierpnia 2021 r. w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw (oczekuje na przyjęcie), zmierzający do zdelegalizowania działań promujących związki partnerskie i małżeństwa osób tej samej płci. 13 stycznia 2022 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych, która w znacznym stopniu utrudnia lub wręcz blokuje możliwość otrzymania polskiego paszportu przez dzieci urodzone w małżeństwach osób jednej płci. Zob. informacje otrzymane od organizacji ILGA Europe oraz Europejskiej

minowanie problemów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe dotyczących ich dostępu do funduszy publicznych²³⁷. Sądy anulowały szereg decyzji o utworzeniu tzw. stref wolnych od ideologii LGBTIQ²³⁸, a trzy samorządy regionalne i kilka władz lokalnych zdecydowało się z własnej inicjatywy uchylić deklaracje o utworzeniu takich stref²³⁹. 30 marca 2022 r. przedstawiono projekt ustawy²⁴⁰ mającej na celu zapewnienie „transparentności organizacji pozarządowych”²⁴¹, co wzbudziło zastrzeżenia zainteresowanych stron; projekt ustawy zakłada utworzenie krajowego rejestru organizacji „finansowanych z zagranicznych źródeł” (z wyjątkiem NGO otrzymujących fundusze unijne), które również w określonych okolicznościach miałyby obowiązek ujawniać listę darczyńców i wskazywać pochodzenie otrzymanego wsparcia finansowego na materiałach promocyjnych²⁴². Zainteresowane strony wyraziły także obawy wobec projektu ustawy o zmianie przepisów dotyczących obrazę przekonań religijnych²⁴³. Ponadto do Sejmu wniesiono ustawę mającą na celu znaczne zwiększenie kontroli nad funkcjonowaniem szkół przez przedstawicieli instytucji rządowych, którzy mieliby w szczególności decydować o przyznaniu lub odmowie dostępu do zajęć pozalekcyjnych w szkołach poszczególnym organizacjom pozarządowym²⁴⁴.

Sieci Międzynarodowej Federacji Planowania Rodziny na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Ponadto Polska zajęła ostatnie miejsce wśród krajów UE w rankingu dotyczącym traktowania grup LGBTIQ – zob. Kampania Przeciw Homofobii, oświadczenie z 12 maja 2022 r. w odniesieniu do Tęczowej Mapy Europy 2022 opracowanej przez ILGA-Europe (<https://www.rainbow-europe.org/>).

²³⁷ Wątpliwości dotyczą funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, które odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 27.

²³⁸ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 marca 2022 r. oraz dalsze odniesienia zawarte w tym komunikacie.

²³⁹ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 stycznia 2022 r.

²⁴⁰ Podobną inicjatywę przedłożono 7 sierpnia 2020 r.

²⁴¹ Wniesiony projekt nr EW-020-860/22 (jeszcze niezarejestrowany formalnie w procedurze ustawodawczej) z 30 marca 2022 r.

²⁴² Zob. oświadczenia przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego, Klan/Jawor, Watchdog Polska na portalu Prawo.pl z 1 kwietnia 2022 r.

²⁴³ Oświadczenie Instytutu Spraw Społecznych z 12 kwietnia 2022 r. Projekt przedłożony 14 kwietnia 2022 r. zakłada zastrzeżenie kar za obrazę uczuć religijnych i rozszerza ochronę publicznego okazywania przekonań religijnych. Przewidziano w nim m.in. rozszerzenie zakresu odpowiedzialności karnej o każdy przypadek publicznego wyszydzenia „kościół lub innego związku wyznaniowego” oraz przeszkadzania „publicznemu wykonywaniu aktu religijnego” (obecne przepisy stanowią, że musi to być działanie „złośliwe”). Zob. Polska Agencja Prasowa (2022), *Solidarna Polska proponuje zaostrzenie przepisów dotyczących obrazy uczuć religijnych*. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy znieść przepisy karne dotyczące obrażania uczuć religijnych; por. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 kwietnia 2021 r.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i niektórych innych ustaw. Prezydent RP zawetował tę ustawę 2 marca 2022 r. 3 czerwca 2022 r. Minister Edukacji oświadczył, że ponownie przedłożył tę samą ustawę i że jest ona konsultowana z Kancelarią Prezydenta RP w celu umożliwienia jej wejścia w życie we wrześniu 2022 r. Zob. komunikat prasowy Kancelarii Prezydenta RP z 2 marca 2022 r. i oświadczenie Ministra Edukacji (na portalu edukacja.dziennik.pl z 3 czerwca 2022 r.). Jeden z takich przedstawicieli już zastosował tzw. „czarną listę” organizacji pozarządowych, aby zablokować im dostęp do szkół. Lista, na której znalazły się znane organizacje pozarządowe działające także w skali globalnej, została stworzona z myślą o wskazaniu podmiotów, które rozpowszechniają „szkodliwe treści” i poglądy rzekomo niezgodne z programami nauczania. Zob. WP.pl z 24 stycznia 2022 r.; Głos Nauczycielski z 8 lutego 2022 r.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz uwag otrzymanych w kontekście konsultacji na potrzeby sprawozdania dotyczącego praworządności z 2022 r. można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Amnesty International (2021), *Pegasus Project: Massive data leak reveals Israeli NSO Group's spyware used to target activists, journalists, and political leaders globally* [Projekt Pegasus: wielki wyciek danych wskazuje, że oprogramowanie szpiegowskie izraelskiej grupy NSO jest wykorzystywane do śledzenia aktywistów, dziennikarzy i przywódców politycznych na całym świecie] (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/07/the-pegasus-project/>).

Amnesty International (2022), *Poland: Use of Pegasus spyware to hack politicians highlights threat to civil society* [Polska: wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego Pegasus do ataków na polityków unaocznia zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego] (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/poland-use-of-pegasus-spyware-to-hack-politicians-highlights-threat-to-civil-society/#:~:text=Confirming%20that%20Amnesty%20International%20has%20independently%20confirmed%20that,said%3A%20%E2%80%9CThese%20findings%20are%20shocking%20but%20not%20surprising.>

Amnesty International, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Batorego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Izba Adwokacka (2022), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Associated Press (2021), *AP Exclusive: Polish opposition duo hacked with NSO spyware* [Polska opozycja zhakowana oprogramowaniem szpiegowskim NSO] (<https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>).

Biuro Prokuratora Krajowego (2021), komunikat prasowy z 23 lipca 2021 r. (<https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/wniosek-o-uchylenie-immunitetu-prezesowinik/>).

Biuro Prokuratora Krajowego (2021), komunikat prasowy z 24 lutego 2021 r. (<https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratura-krajowa-wystapila-na-droge-sadowa-w-zwiazku-ze-szkalujacymi-wypowiedziami-jednego-z-prokuratorow/>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikat prasowy z 15 kwietnia 2021 r. *Uchylić przepisy o zniesławieniu – zmodyfikować przepis o karalności obrazy uczuć religijnych. Opinia Adama Bodnara dla Sejmu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zniesc-znieslawienie-zmodyfikowac-obraze-uczuc-religijnych>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikat prasowy z 23 lipca 2021 r. *Marcin Wiącek złożył ślubowanie w Sejmie jako nowy RPO* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-marcin-wiacek-zlozyl-slubowanie-w-sejmie>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), list otwarty z 6 września 2021 r. *Stan wyjątkowy. RPO ma wątpliwości ws. ograniczeń pracy dziennikarzy oraz dostępu do informacji publicznej* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stan-wyjatkowy-rpo-ma-watpliwosci-ws-ograniczen-pracy-dziennikarzy-oraz-dostepu-do>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 10 stycznia 2022 r. *Kolejne samorządowe uchwały „anty-LGBT” uchylone przez sąd* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-krakow-uchwaly-anty-lgbt-uchylone>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 21 października 2021 r. *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-granica-budowa-muru-senat>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 23 listopada 2021 r. *Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-senat-ustawa-granica-panstwowa-uwagi>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 29 marca 2022 r. *Sąd uchylił kolejną uchwałę „anty-LGBT” – Rady Gminy Niebylec* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwala-anty-lgbt-niebylec-sad-uchylenie>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), opinia z 16 maja 2022 r. *Ministerialne projekty zmian w sądownictwie – istotne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ms-sadownictwo-usp-projekty-zmian-opinia>).

Business Insider, *Polska koncesja TVN24 przedłużona. KRRiT przyjęła uchwałę, która ma cel taki jak lex TVN* (<https://businessinsider.com.pl/biznes/media/polska-koncesja-tvn24-przedluzona-krrit-przyjela-dodatkowa-uchwale/6qgc37d>).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2022), Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski.

CIVICUS (2022), uwagi przekazane przez CIVICUS na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

CIVICUS, Monitor Tracking Civic Space [obserwatorium przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego] – Polska (<https://monitor.civicus.org/country/poland/>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: Korupcja.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2022), badanie Eurobarometr Flash 507: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2022), specjalne badanie Eurobarometr 523: Korupcja.

Dziennik.pl (2022), „Lex Czarnek 2.0.” *Minister edukacji zdradza, kiedy ustawa zacznie obowiązywać* (<https://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/8435117,lex-czarnek-20-minister-edukacji-przemyslaw-czarnek.html>).

European Implementation Network (2022), uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Federacja Dziennikarzy (2022), uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2022), uwagi przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2021), komunikat prasowy z 28 października 2021 r., *ENCJ votes to expel Polish Council for the Judiciary (KRS)* [Europejska Sieć Rad Sądownictwa głosuje za wykluczeniem polskiej Krajowej Rady Sądownictwa] (<https://www.encj.eu/node/605>).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (14 kwietnia 2022 r.), *Interim measures in another case of Polish Supreme Court judge’s immunity* [Środki tymczasowe w innej sprawie dotyczącej immunitetu sędziego Sądu Najwyższego w Polsce], ETPC 131 (2022).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (3 lutego 2022 r.), *Systemic dysfunction in judicial appointments procedure in Poland* [Systemowe zakłócenia w procedurze powoływania sędziów w Polsce], ETPC 039 (2021).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., Beller/Polska, 51837/99.
Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 10 października 2005 r., Majewski/Polska, 52690/99.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 15 marca 2022 r., Grzęda/Polska, 43572/18.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., Bak/Polska, 7870/04.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., Załuska, Rogalska i in./Polska, 53491/10.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz/Polska, 43447/19.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o./Polska, 1469/20.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i in./Polska, 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19.

Fundacja Batorego (2019), *Finanse polskich partii* (<https://www.batory.org.pl/publikacja/finanse-polskich-partii/>).

Fundacja Batorego (2021), *Upolitycznienie KRRiT* (<https://www.batory.org.pl/en/2021/07/29/the-politicisation-of-the-national-polish-broadcasting-council/>).

Fundacja Batorego (2022), uwagi przekazane przez Fundację Batorego na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Gazeta Prawna (2021), *Lex TVN. Czy naprawdę stać nas na kolejne kosztowne naruszenia prawa?* (<https://serwisy.gazetaprawna.pl/media/artykuly/8219976,lex-tvn-przedluzenie-koncesji-krrit-odpowiedzialnosc.html>).

Gazeta Wyborcza (2022), *Prokuratorzy w Polsce są bezbronni w obliczu represji kierownictwa* (https://wyborcza.pl/7,75398,28079182,prokuratorzy-w-polsce-sa-bezbronni-w-obliczu-represji-kierownictwa.html#S.tylko_na_wyborcza.pl-K.C-B.3-L.1.maly:undefined).

Głos Nauczycielski (2022), *Lex Czarnek. Stowarzyszenie, na które powoływała się kurator Nowak odcina się od tzw. czarnej listy organizacji w szkołach* (<https://glos.pl/lex-czarnek-jednoze-stowarzyszen-na-ktore-powolywala-sie-kurator-nowak-oswiadczylo-ze-nie-przygotowywalo-zadnej-listy-organizacji>).

Grant Thornton (2022), *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (<https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-REPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>).

GRECO (2008), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „oskarżeń”.

GRECO (2008), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „przejrzystości finansowania partii politycznych”.

GRECO (2019), Piąta runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.

GRECO (2021), Piąta runda ewaluacyjna, raport zgodności Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2021), *Brutalne zatrzymanie dziennikarzy przez żołnierzy pod Michałowem. HFPC występuje z pismem do Ministra Obrony Narodowej* (<https://www.hfhr.pl/brutalne-zatrzymanie-dziennikarzy-przez-zolnierzy-pod-michalowem-hfpc-wystepuje-z-pismem-do-ministra-obrony-narodowej/>).

Instytut Spraw Społecznych (2022), oświadczenie *Stanowisko Instytutu Spraw Społecznych ws. zapowiedzi zmiany przepisu o obrazie uczuć religijnych* (<https://publicystyka.ngo.pl/stanowisko-instytutu-spraw-spoecznych-ws-zapowiedzi-zmiany-przepisu-o-obrazie-uczuc-religijnych>).

International Press Institute (2022), *How 'licence wars' curb Poland's free media (Gazeta Wyborcza)* [Jak »wojny koncesyjne« ograniczają wolne media (Gazeta Wyborcza)] (<https://ipi.media/how-licence-wars-curb-polands-free-media-gazeta-wyborcza/>).

Iustitia (2021), Oświadczenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 2021 r. (<https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4336-iustitia-nie-bedziemy-startowac-w-wyborach-dopolitycznej-krs-przez-ta-krs-placimy-miliony-euro-kary>).

Iustitia (2021), Sprawozdanie z 17 sierpnia 2021 r. *Sprawozdanie z działań polskich władz po orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE z 14 lipca 2021 roku w sprawie C-204/21 i z 15 lipca 2021 roku w sprawie C-791/19* (<https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/4213-sprawozdanie-z-dzialan-polskich-wladz-po-orzeczeniach-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-z-14-lipca-2021-roku-w-sprawie-c-204-21-i-z-15-lipca-2021-roku-w-sprawie-c-791-19>).

Kampania Przeciw Homofobii (2022), *Polska homofobem UE – znamy wyniki rankingu ILGA-Europe* (<https://kph.org.pl/ilgaeurope2022/>).

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2022), uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Komisja Europejska (20 grudnia 2017 r.), komunikat prasowy *Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_17_5367).

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, SWD(2020) 520 final.

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce.

Komisja Europejska (2020), Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (COM(2020) 521 final).

Komisja Europejska (2021), Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce.

Komisja Europejska (2022), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Europejska (22 grudnia 2021 r.), komunikat prasowy *Praworządność: Komisja wszczyna przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_7070).

Komisja Europejska (7 września 2021 r.), komunikat prasowy *Niezawisłość sędziów w Polsce Komisja zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie na Polskę kar pieniężnych w związku z działalnością Izby Dyscyplinarnej* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_4587).

Komitet Obrony Sprawiedliwości (KOS) (2021), raport z 18 listopada 2021 r. (<https://komite-tobronysprawiedliwosci.pl/raport-kos-2021/>).

Komitet Obrony Sprawiedliwości (KOS) (2022), petycja z 13 marca 2022 r. podpisana przez szereg organizacji zawodów prawniczych i największych stowarzyszeń sędziów i prokuratorów (https://www.iustitia.pl/images/1/petycja_PL.pdf#xd_co_f=NzQyNTdjYjYtNjUzZC00YjUwLWE3MGUtMjZjMjg3MmY2ZjQ1~).

Krajowa Rada Radców Prawnych (2022), stanowisko Komisji Praw Człowieka z 15 marca 2022 r. (<https://kirp.pl/stanowisko-komisji-praw-czlowieka-przy-krajowej-radzie-radcow-prawnych-z-dnia-16-marca-2022-r-w-sprawie-wyroku-wielkiej-izby-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-z-dnia-15-marca-2022-r-w-sprawie/>).

Krajowa Rada Sądownictwa (2022), oświadczenie z dnia 14 kwietnia 2022 r. (WO 41.4.2022).

KRRiT (2022), uwagi przekazane przez KRRiT na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Liberties (2022), uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (2022), oświadczenie z 16 lutego 2022 r. (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=4B1C6374486C9C3DC12587EA005E78F0>).

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (2022), uwagi przekazane przez Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 11 listopada 2021 r. *Ministerstwo Sprawiedliwości sprzeciwia się stosowaniu podwójnych standardów wobec Polski* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-sprzeciwia-sie-stosowaniu-podwojnych-standardow-wobec-polski>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 12 października 2021 r. *Wiceminister Sebastian Kaleta na unijnym forum cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-na-unijnym-forum-cyfryzacji-wymiaru-sprawiedliwosci>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 16 września 2021 r. *System Losowego Przydziału Spraw wyeliminował patologie w sądownictwie* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/system-losowego-przydzialu-spraw-wyeliminowal-patologie-w-sadownictwie>).

Monitor Konstytucyjny (2022), pismenne oświadczenie z 1 lutego 2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20910>).

Naczelna Rada Adwokacka (2022), komunikat prasowy z 14 kwietnia 2022 r. *Nowa platforma wiedzy nt. prawa uchodźczego i migracyjnego HELP Rady Europy* (<https://www.adwokatura.pl/ogolnoprawne/nowa-platforma-wiedzy-nt-prawa-uchodzczego-i-migracyjnego-help-rady-europy/>).

Naczelna Rada Adwokacka (2022), oświadczenie z 13 marca 2022 r. (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wybor-sedziowczlonkow-krs,513997.html>).

Naczelny Sąd Administracyjny (2021), komunikat prasowy z 11 października 2021 r. *Komunikat w sprawie wyroków NSA dotyczących odwołań od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – aktualizacja* (<https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-wyrokow-nsa-dotyczacych-odwol-an-od-uchwal-krs-w-przedmiocie-przedstawienia-nieprzedstawienia-wnioskow-o-powolanie-do-pelnienia-urzedu-na-stanowisku-sedziego-sadu-najwyzszego,news,4,802.php?p=1>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2020* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2020.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), pismo Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,24448,vp,27194.pdf>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Silny głos poparcia dla Prezesa NIK* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/silny-glos-poparcia-dla-prezesa-nik.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Sprawozdanie z kontroli nr P/20/037 z 30 września 2021 r.* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2022), uwagi przekazane przez Najwyższą Izbę Kontroli na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

OECD (2015), *Follow-Up to the Phase 3 Report & Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu] (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>).

OECD (2018), *Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego* (<https://www.oecd.org/newsroom/polska-musi-podj-pilne-dziaania-legislacyjne-w-celu-zwalczania-przekupstwa-zagranicznego.htm>).

OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów* (<https://www.oecd.org/newsroom/polska-powinna-pilnie-wdrozyc-reformy-aby-wesprzec-zwalczanie-przekupstwa-zagranicznego-i-utrzymac-niezaleznosc-prokuratorow-i-sedziow.htm>).

OECD (2021), *Poland's lack of progress in implementing reforms to boost fight against foreign bribery remains a serious concern* [Brak postępów Polski we wdrażaniu reform wspierających zwalczanie przekupstwa zagranicznego budzi poważne obawy] (<https://www.oecd.org/poland/poland-s-lack-of-progress-in-implementing-reforms-to-boost-fight-against-foreign-bribery-remains-a-serious-concern.htm>).

OKO Press (2020), *Woś i Ziobro chcą rejestru NGOs finansowanych ze środków z zagranicy. „To próba stygmatyzacji”* (<https://oko.press/wos-i-ziobro-chca-rejestru-ngos-finansowanych-ze-srodkow-z-zagranicy-to-proba-stygmatyzacji/>).

OKO Press (2022), *Lex Woś. Solidarna Polska chce „deputinizować” organizacje porządkowe ustawą rodem z Rosji Putina* (<https://oko.press/lex-wos-solidarna-polska-deputinizowac-organizacje-porzadzowe-przy-pomocy-ustawy-od-putina/>).

Onet (2021), *Nagrania z zatrzymania dziennikarzy. „Się, k***a, odechce fotografowania”* (<https://wiadomosci.onet.pl/bialystok/kryzys-na-granicy-zatrzymanie-dziennikarzy-sie-ka-odechce-fotografowania/3gz20y9>).

Onet (2022), *Citizen Lab: kolejna ofiara Pegasusa w Polsce* (<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/citizen-lab-kolejna-ofiara-pegasusa-w-polsce/dbtzjht>).

Otwarte oświadczenie 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych apelujących o zaniechanie prac nad projektem ustawy o wolności słowa w serwisach społecznościowych (<https://api.ngo.pl/media/get/172893>).

Polska Agencja Prasowa (2022), *Solidarna Polska proponuje zaostrenie przepisów dotyczących obrazy uczuć religijnych* (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1157233%2Csolidarna-polska-proponuje-zaostrenie-przepisow-dotyczacych-obrazy-uczuc>).

Polski rząd (2021), komunikat prasowy z 31 sierpnia 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/Stan-wyjatkowy-przy-granicy-z-bialorusia>).

Polski rząd (2022), komunikat prasowy z 11 marca 2022 r. (<https://www.gov.pl/web/pozytek/10-mln-zl-dla-ngo-pomagajacych-uchodzcom-i-uproszczenie-procedur-zlecenia-zadan>).

Polski rząd (2022), komunikat prasowy z 28 lutego 2022 r. (<https://www.gov.pl/web/usa-en/standwithukraine--polish-ngos-and-how-to-help>).

Prawo.pl (2022), *Lex Czarnek 2.0 trafi do Sejmu – teraz jako projekt poselski* (<https://www.prawo.pl/oswiata/weto-lex-czarnek,512667.html>).

Prawo.pl (2022), *Organizacje nie chcą ustawy o „wolności słowa w internecie”* (<https://www.prawo.pl/prawo/sprzeciw-wobec-ustawy-o-wolnosci-slowa-w-internecie,513032.html>).

Prawo.pl (2022), *Politycy chcą lustrować NGO, by wylapać agentów wpływu z zagranicy* (<https://www.prawo.pl/samorzadz/jawnosc-finansowania-organizacji-pozarzadowych-propozycje-zmian,514383.html>).

Prawo.pl (2022), *Prokuratorzy poskarżyli się na przeciążenie pracą i... wylądowali na kar-nych delegacjach* (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/delegacje-w-szczecinskiej-prokuraturze-problemy-kadrowe,514437.html>).

Prezes SN kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej (2022), Zarządzenie nr 8/22 (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=824-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (2021), komunikat prasowy z 1 października 2021 r. (<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-podpisal-rozporzadzenie-ws-przedluzenia-stanu-wyjatkowego,35808>).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (2022), komunikat prasowy z 2 marca 2022 r. (<https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737>).

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy – Polska, (<https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>).

Rada Europy, Sekretarz Generalny, komunikat prasowy z 7 grudnia 2021 r., *Secretary General asks Poland how it intends to ensure effective implementation of ECHR* [Sekretarz Generalny pyta Polskę, w jaki sposób zamierza ona zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie europejskiej konwencji praw człowieka] (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-asks-poland-how-it-intends-to-ensure-effective-implementation-of-echr>).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Polska – Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami (CDL-AD(2017)028).

Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) (2022), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Reporters without Borders (2021), *Polish soldiers cannot treat journalists as if it were a military dictatorship* [Polscy żołnierze nie mogą traktować dziennikarzy tak, jakby panowała dyktatura wojskowa] (<https://rsf.org/en/polish-soldiers-cannot-treat-journalists-if-it-were-military-dictatorship>).

Reportrzy bez Granic – Polska (<https://rsf.org/en/country/poland>).

Rzeczpospolita, *Rząd nie zamierza płacić sędziom pomimo wyroku Trybunału w Strasburgu* (<https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art36639341-rzad-nie-zamierza-placic-sedziom-pomimo-wyroku-trybunalu-w-strasburgu>).

Sąd Najwyższy (2021), komunikat prasowy z 2 września 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=812-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2022>).

Sąd Najwyższy (2021), komunikat prasowy z 27 września 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=784-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2021>).

Sąd Najwyższy (2021), stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=793-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2021>).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 10 lutego 2022 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=815-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2022>).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 23 maja 2022 r. (http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=502-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 29 marca 2022 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=823-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>).

Sąd Najwyższy (2022), uwagi przekazane przez Sąd Najwyższy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Sejm (2022), pełny zapis posiedzenia Komisji do spraw kontroli państwowej (<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/2D415ED8D87E86A4C1258805003209C3/%24File/0235709.pdf>).

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” (2021), raport z 27 czerwca 2021 r., *NOWY RAPORT LSO: METODA KIJA. Dobrozmianowy system nękania niezależnych prokuratorów* (<https://lexso.org.pl/2021/06/27/nowy-raport-metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow/>).

Stowarzyszenie Sędziów „Themis” (2022), raport z 25 stycznia 2022 r. *Challenging the principles of primacy and direct applicability of EU law by the Polish authorities, 6 months after the CJEU’s rulings of July 2021* [Podważanie zasad pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa UE przez polskie władze, 6 miesięcy po wyroku TSUE z lipca 2021 r.] (http://themis-sedziowie.eu/wp-content/uploads/2022/01/Challenging-the-principles-of-primacy-and-direct-applicability_extended_wer.pdf).

Straż graniczna (2021), komunikat prasowy z 1 grudnia 2021 r. (<https://strazgraniczna.pl/pl/dla-mediow/zasady-obecnosci-mediow/9596,Zasady-obecnosci-mediow-w-pasie-przygranicznym-z-Bialorusia.html>).

The Guardian (2022), *More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware* [Więcej członków polskiej opozycji na celowniku oprogramowania szpiegującego Pegasus] (<https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/more-polish-opposition-figures-found-to-have-been-targeted-by-pegasus-spyware>).

TOK FM (2021), *PiS znalazł nowy sposób na NIK i Mariana Banasia? W roli głównej Elżbieta Witek* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,27605017,pis-znalazl-nowy-sposob-na-nik-i-mariana-banasia-w-rol-i-glownej-elzbieta-witek>).

TOK FM (2022), *Lubelski sędzia miał otrzymać 15 tysięcy euro od państwa. Rząd płacić nie zamierza. „Zbliżamy się do Rosji”* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,182251,28650980,sprawa-sedziego-z-lublina-ktory-wygral-przed-etpcz-msz-juz.html>).

TOK FM (2022), *Organizacje pozarządowe piszą do Komisji Europejskiej. Chodzi o pieniądze na pomoc uchodźcom* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,28219945,organizacje-pozarządowe-pisza-do-komisji-europejskiej-chodzi.html>).

Transparency International (2022), *Wskaźnik postrzegania korupcji w 2021 r.*

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., postępowanie karne przeciwko W.B., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., PPU, sprawy połączone C-562/21 i C-563/21, ECLI:EU:C:2022:100.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 marca 2022 r., M.F., C-508/19, ECLI:EU:C:2022:201.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 29 marca 2022 r., BN i in./Getin Noble Bank S.A., C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 5 listopada 2018 r., Komisja/Polska, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., VQ/Land Hessen, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535.

TVN24 (2021), *Supreme Audit Office chief notifies EUROSAI about government pressure* [Szef NIK powiadamia EUROSAI o naciskach ze strony rządu] (<https://tvn24.pl/tvn24-news-in-english/polands-chief-auditor-complains-about-government-pressure-on-his-institution-5097595>).

TVP info (2021), *Sędzia Izby Dyscyplinarnej zawiadamia prokuraturę ws. czterech sędziów SN* (<https://www.tvp.info/56151780/sedzia-izby-dyscyplinarnej-jan-majchrowski-zlozyl-zawiadomienie-o-mozliwosci-popelnienia-przestepstwa-przez-czworo-tzw-starych-sedziow-sadu-najwyzszego>).

TVP info (2022), *Afera na szczytach UE. Polska prokuratura wszczęła śledztwo* (<https://www.tvp.info/58132359/afery-korupcyjna-na-szczytach-ue-tsue-sledztwo-polskiej-prokuratury>).

Tygodnik Powszechny (2021), *Dziennikarze na granicy. Oświadczenie mediów* (<https://www.tygodnikpowszechny.pl/dziennikarze-na-granicy-oswiadczenie-mediow-169036>).

UNODC (2015), *Implementation Review Group, Executive Summary – Poland* [Grupa ds. przeglądu wdrażania, streszczenie dotyczące Polski] <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1406175e.pdf>.

WP (2022), *Kuriozalna lista od Barbary Nowak. To ją dyskwalifikuje z pełnienia jakichkolwiek funkcji publicznych* (<https://wiadomosci.wp.pl/kuriozalna-lista-barbary-nowak-to-ja-dyskwalifikuje-z-pelnienia-jakichkolwiek-funkcji-publicznych-6729897877064352a>).

Załącznik II: Wizyta w Polsce²⁴⁵

W marcu 2022 r. służby Komisji przeprowadziły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Amnesty International
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Forum Obywatelskiego Rozwoju
- Fundacja Batorego
- Fundacja bona Notitia
- Fundacja Mamy i Taty
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Instytut Prawa i Społeczeństwa
- Instytut Sobieskiego
- Izba Wydawców Prasy
- Klub Jagielloński
- Krajowa Rada Radców Prawnych
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Logos
- Ministerstwo Kultury
- Naczelna Rada Adwokacka
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Najwyższa Izba Kontroli
- Ordo Iuris
- Rada Mediów Narodowych
- Sąd Najwyższy
- Stowarzyszenie Polskich Mediów
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”
- Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia” i „Themis”
- Stowarzyszenie Sędziów „Themis”
- Towarzystwo Dziennikarskie
- Towarzystwo Dziennikarzy Polskich
- Watchdog Polska.
- Wolne Sądy

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach różnych spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Artykuł 19
- Civil Liberties Union for Europe
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży

²⁴⁵ Polski rząd nie przedłożył informacji na piśmie i zdecydował, że nie będzie uczestniczył w spotkaniach w ramach wizyty krajowej. Przedstawił jednak uwagi na temat projektu rozdziału dotyczącego Polski.

- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka (FIDH)
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International Europe

Komisja Europejska

Bruksela, dnia 5.7.2023 r.

Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce

STRESZCZENIE

Utrzymują się poważne obawy związane z niezależnością polskiego sądownictwa. Polska przyjęła przepisy mające na celu podniesienie standardu niektórych aspektów niezależności sądownictwa i zaangażowała się w dalszą reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały orzeczenia potwierdzające istniejące obawy. Nadal nie podjęto działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Zachodzą też poważne wątpliwości, czy niektórzy sędziowie Sądu Najwyższego spełniają wymóg sądu ustanowionego ustawą. Liczni sędziowie wciąż poddawani są dochodzeniom i postępowaniom dyscyplinarnym oraz przymusowym przeniesieniom. Komisja zaskarżyła Polskę do Trybunału Sprawiedliwości za naruszenia prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo. Podjęto pewne działania, aby zapewnić funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu, ale nadal nie rozdzielono funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości przebiega sprawnie.

Zakończono program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 i nie wprowadzono żadnego nowego programu w tym obszarze. Nie podjęto dalszych działań w celu wzmocnienia przepisów regulujących lobbiny i wprowadzenia standardowego systemu kontroli oświadczeń majątkowych. Nie podjęto też żadnych inicjatyw mających na celu umożliwienie skuteczniejszego prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, jako że utrzymują się wcześniej zidentyfikowane instytucjonalne i praktyczne bariery w przepisach prawa. Nadal występuje także ryzyko dla skutecznego ścigania w praktyce przestępstw korupcyjnych na wysokim szczeblu, w tym zagrożenie związane z wybiórczym stosowaniem prawa i bezkarnością, spowodowane odmiennym traktowaniem spraw o korupcję ze względów politycznych. Podobnie jak w poprzednich latach przyjęto nowe przepisy prowadzące do bezkarności, wprowadzając zwolnienie od odpowiedzialności karnej urzędników publicznych, co zwiększa ryzyko korupcji. W życie weszły nowe środki zwiększające przejrzystość finansów partii politycznych, ale utrzymują się obawy dotyczące darowizn dla partii politycznych oraz kampanii wyborczych.

Szereg gwarancji konstytucyjnych i środków ustawodawczych zapewnia ramy prawne korzystania z wolności słowa, w tym ochrony niezależności redakcyjnej. Choć istnieją gwarancje prawne w odniesieniu do organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, utrzymują się pewne obawy co do jej niezależności. Nie podjęto żadnych działań w celu poprawy niezależnego zarządzania i zwiększenia niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, w sytuacji gdy istnieją wątpliwości co do niezależności doniesień rozpowszechnianych przez nadawców publicznych. Dotychczas nie wprowadzono środków mających zapewnić uczciwe procedury przyznawania podmiotom medialnym licencji na nadawanie. Zwiększył się poziom przejrzystości

w zakresie własności mediów. Dziennikarze w dalszym ciągu napotykali trudności w wykonywaniu swojej pracy i mogą mieć utrudniony dostęp do informacji publicznych. Brak solidnych mechanizmów samoregulacyjnych również niekorzystnie wpływa na środowisko dziennikarskie.

Poważne obawy budzi ustawa nadająca komisji administracyjnej uprawnienia do wydawania decyzji pozbawiających osoby fizyczne funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat; do ustawy tej zgłoszono poprawki. Poprawiono ramy działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie podjęto działań, aby zapewnić bardziej systematyczne działania następcze w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli oraz aby doprowadzić do szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, co zagraża skutecznemu funkcjonowaniu tego organu. W dalszym ciągu stosowana jest praktyka uchwalania ustaw w trybie niewymagającym przeprowadzenia odpowiednich konsultacji. Zainteresowane podmioty wyrażają obawy dotyczące wprowadzenia szeregu nieproporcjonalnych sankcji do kodeksu karnego. Nie podjęto działań dla usprawnienia ram przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, przy czym społeczeństwo obywatelskie jest nadal bardzo aktywne.

ZALECENIA

Ogółem, biorąc pod uwagę zalecenia dla Polski zawarte w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., stwierdza się:

- Brak postępów w procesie rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienie funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu.
- Brak postępów we wzmacnianiu obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbing oraz standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów.
- Brak postępów w zapewnianiu niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, zajmowaniu się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze oraz powstrzymywaniu się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.
- Brak postępów w zapewnianiu uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym.
- Brak postępów we wzmacnianiu przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych.
- Brak postępów w zapewnianiu bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i zapewnieniu szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.
- Pewien postęp w zakresie poprawy warunków działania dla Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących instytucji rzecznika praw obywatelskich, oraz brak postępów w zakresie poprawy warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego.

Na tej podstawie i przy uwzględnieniu innych zmian, jakie miały miejsce w okresie objętym analizą, przypominając ponadto o potrzebie rozwiązania utrzymujących się poważnych problemów związanych z niezależnością sądownictwa, w szczególności wskazanych we wszczętym przez

Komisję postępowaniu na podstawie art. 7 TUE, a także o obowiązku wprowadzenia w życie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących praworządności oraz przestrzegania procedur w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących praworządności, o których mowa w rozdziale krajowym, oraz o zobowiązaniach podjętych w ramach krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności dotyczących pewnych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości oraz mechanizmów kontroli i równowagi, jak również przywołując odpowiednie zalecenia krajowe wydane w ramach europejskiego semestru, zaleca się Polsce:

- Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu.
- Wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbying oraz standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów.
- Zapewnienie niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze oraz powstrzymanie się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.
- Zapewnienie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym.
- Wzmocnienie przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych.
- Zapewnienie bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli oraz zapewnienie w trybie pilnym powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dla zagwarantowania jej skutecznego funkcjonowania.
- Poprawę warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego oraz kontynuowanie wysiłków w tym zakresie w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i instytucji rzecznika praw obywatelskich.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Polski system wymiaru sprawiedliwości dzieli się na sądownictwo administracyjne i powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny i 16 sądów administracyjnych sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w tym zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy¹, jest trójszczeblowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 47 sądów okręgowych i 318 sądów rejonowych². Sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w szczególności w sprawach zgodności ustawodawstwa z Konstytucją, składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm (niższą izbę parlamentu) na dziewięcioletnią kadencję. Zgodnie z Konstytucją Krajowa

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Z dniem 1 lipca 2023 r. powstanie kolejny sąd rejonowy w mieście Czeladź (por. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 października 2022 r. w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Czeladzi).

Rada Sądownictwa ma za zadanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Szczególną cechą polskiej prokuratury, która nie wchodzi w skład niezależnego sądownictwa, jest fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości pełni ta sama osoba. Konstytucja przewiduje możliwość samoregulacji praktyki zawodowej adwokatów i radców prawnych.

Niezależność

Poziom postrzeganej niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce jest nadal bardzo niski zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, w 2023 r. 23% ogółu społeczeństwa i 17% przedsiębiorstw postrzega poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako „dość dobry lub bardzo dobry”³. Według danych z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2023 r. postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw stale spada od 2016 r. (45% w przypadku ogółu społeczeństwa i 35% w przypadku przedsiębiorstw). Obie te wartości zmniejszyły się nieco w porównaniu z 2022 r. (24% w przypadku ogółu społeczeństwa i 19% w przypadku przedsiębiorstw). Głównym powodem wskazywanym przez ogół społeczeństwa i przedsiębiorstwa w związku z postrzeganym brakiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest wrażenie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków⁴.

Trybunał Sprawiedliwości przedstawił dalsze wyjaśnienia dotyczące unijnych wymogów w zakresie niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, w szczególności w odniesieniu do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce. W dniu 5 czerwca 2023 r. w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości) stwierdził, że wszystkie kwestionowane przepisy ustawy przyjętej w grudniu 2019 r.⁶ naruszają prawo UE, w szczególności zasadę niezależności sądownictwa i skutecznej ochrony sądowej. Trybunał Sprawiedliwości uznał w szczególności, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 TUE przez powierzenie Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w przypadku wszystkich sędziów w sprawach o uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, a w przypadku sędziów Sądu Najwyższego – w sprawach z zakresu przeniesienia w stan spoczynku oraz praw socjalnych⁷. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził również, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy prawa UE⁸, przyjmując przepisy kwalifikujące jako przewinienie dyscyplinarne przypadki, gdy sędziowie badają, czy oni sami bądź inni sędziowie lub sądy spełniają wymogi prawa UE dotyczące niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Trybunał Sprawiedliwości orzekł

³ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykresy 49 i 51. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30% respondentów postrzega niezależność sądów i niezawisłości sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30–39%), średni (40–59%), wysoki (60–75%) i bardzo wysoki (powyżej 75%).

⁴ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2022, wykres 51.

⁵ Sprawa C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4; Komunikat prasowy Komisji z dnia 31 marca 2021 r., IP/21/1524. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 7.

⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

⁷ W międzyczasie Izba Dyscyplinarna została zlikwidowana na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw; zob. poniżej, s. 7.

⁸ Art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych, jak również art. 267 TFUE.

ponadto, że przez przyjęcie przepisów zabraniających wszystkim polskim sędziom badania, czy inni sędziowie bądź sądy spełniają te wymogi wynikające z prawa UE, Polska naruszyła art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty praw podstawowych oraz zasadę pierwszeństwa prawa UE. Polska naruszyła ponadto prawo UE⁹ oraz zasadę pierwszeństwa prawa UE przez przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłącznej właściwości w zakresie oceny niezależności sądu lub niezawisłości sędziogo. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził też, że Polska uchybiła podstawowym prawom do ochrony danych osobowych i poszanowania życia prywatnego zagwarantowanym w Karcie praw podstawowych i w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych, ponieważ przyjęła i stosowała przepisy prawne, które nakładają na wszystkich sędziów obowiązek złożenia przed objęciem urzędu oświadczenia o członkostwie w partiach politycznych i innych zrzeszeniach oraz przewidują publikację tych informacji online. Zanim zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości, Polska nie wykonała w pełni postanowienia Trybunału w sprawie środków tymczasowych wydanego w dniu 14 lipca 2021 r., w związku z czym została ukarana karą pieniężną¹⁰. W dniu 21 kwietnia 2023 r. wiceprezes Trybunału obniżył z dniem 21 kwietnia 2023 r. kwotę kary pieniężnej z 1 mln EUR do 500 000 EUR w związku ze znacznym postępiem¹¹ w wykonaniu postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r.¹². Z uwagi na to, że płatności nie dokonano, należne kwoty zostały potrącone z przyznanych Polsce funduszy UE. Polskie sądy nadal kierują odesłania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości¹³.

Poważne obawy wzbudza nadal fakt, że Polska nie wdrożyła ostatecznych wyroków ani środków tymczasowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących niezależności sądownictwa. Polska nie podjęła dotąd żadnych działań w celu wdrożenia ostatecznych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczących zgodności trzech izb Sądu Najwyższego i jednej izby Trybunału Konstytucyjnego z art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC)¹⁴. Działania tych nie podjęto w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który uznał art. 6 EKPC za niezgodny z Konstytucją w niektórych przypadkach¹⁵. Polska objęta

⁹ Art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych, art. 267 TFUE.

¹⁰ Na podstawie tego postanowienia Komisja wezwała Polskę do zapłacenia kwoty 556,5 mln EUR. Zgodnie z postanowieniem wiceprezesa Trybunału z dnia 27 października 2021 r. nakładającym dzienną karę pieniężną.

¹¹ W następstwie uchwalenia ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, na mocy której zlikwidowano Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (zob. niżej). Zob. postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie C-204/21 R, pkt 112.

¹² W dniu 12 marca 2023 r. Polska zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie postanowienia w sprawie środków tymczasowych z dnia 27 października 2021 r. lub o zmianę kwoty nałożonej dziennej kary pieniężnej w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. częściowo wdrażającej środki tymczasowe.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości nadal rozpatruje szereg wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce (zob. sprawy C-615/20, C-671/20, C-181/21, C-269/21, C-718/21, C-720/21, C-647/21, C-648/21, C-521/21, C-43/22, C-255/22, C-658/22, C-711/22). Trybunał Sprawiedliwości uznał kilka wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących niezależności sądownictwa, złożonych przez polskie sądy, za niedopuszczalne (zob. postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawach połączonych od C-491/20 do C-496/20, C-509/20 oraz C-511/20).

¹⁴ Zob. w szczególności wyroki ostateczne: z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19; z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o./Polska, 1469/20; z dnia 7 maja 2021 r., Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polska, 4907/18.

¹⁵ Orzeczenia z dnia 24 listopada 2021 r. i z dnia 10 marca 2022 r. w sprawach K 6/21 i K 7/21. Dla przypomnienia: według Trybunału Konstytucyjnego art. 6 EKPC jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ma zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i upoważnia ETPC do oceny legalności powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, oraz w zakresie, w jakim, między innymi, upoważnia sądy krajowe i ETPC do dokonywania szczegółowej oceny w kontekście ustalenia spełnienia przez inne sądy przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8.

jest postępowaniem na podstawie art. 52 EKPC¹⁶. W związku z tym w dniu 9 grudnia 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy, powołując się na poważne naruszenia systemu powoływania sędziów w Polsce, wezwał polskie władze do przywrócenia pełnej niezawisłości sędziów zgodnie z odnośnymi wyrokami ETPC¹⁷. Polska odmówiła wykonania postanowień ETPC w sprawie środków tymczasowych¹⁸ mających na celu zagwarantowanie niezawisłości sędziów w Polsce¹⁹. ETPC nadal rozpatruje ponad 350 różnych skarg podnoszących kwestie związane w różnymi aspektami reorganizacji systemu sądowego w Polsce na podstawie przepisów, z których większość weszła w życie w latach 2017 i 2018, w szczególności dotyczących powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie zmienionym w 2018 r.²⁰.

Nadal nie podjęto działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa²¹. Trybunał Sprawiedliwości i ETPC potwierdziły, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)²², która w dalszym ciągu odgrywa czynną rolę w procedurze powoływania sędziów, oceniając kandydatów na stanowiska sędziowskie i składając propozycje kandydatów na te stanowiska Prezydentowi RP²³. Choć KRS krytykowała środki mające wpływ na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów,

¹⁶ Zgodnie z art. 52 EKPC na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona składa wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień tej Konwencji. Warto zauważyć, że w dniu 22 listopada 2022 r. opublikowano sprawozdanie Sekretarza Generalnego Rady Europy dotyczące wykonywania przez Polskę postanowień europejskiej konwencji praw człowieka, w którym stwierdzono, że obowiązek Polski do zapewnienia każdemu podlegającemu jej jurysdykcji korzystania z prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą nie jest na obecnym etapie spełniony w polskim prawie. Sekretarz Generalny wyraża obawy w związku z rosnącą liczbą podobnych orzeczeń i związanych z nimi skarg oczekujących na rozpatrzenie przez ETPC.

¹⁷ Chodzi o wyroki ETPC w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polska oraz wyroki w sprawach Reczkowicz/Polska oraz Broda/Polska i Bojara/Polska. Zob. Rada Europy – Nadzór nad wykonaniem wyroków ETPC; 1451 posiedzenie CM-DH (6–8 grudnia 2022 r.) dokument przyjęty w dniu 9 grudnia 2022 r.

¹⁸ Od stycznia 2022 r. ETPC otrzymał łącznie 60 wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, złożonych przez polskich sędziów w 29 sprawach dotyczących niezależności polskiego sądownictwa. Sprawy te można pogrupować według trzech głównych kategorii: zniesienie immunitetu sędziowskiego; zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych; przeniesienie sędziego wbrew jego woli na inne miejsce służbowe. W 17 z tych spraw ETPC przychylił się do wniosku w pełni lub częściowo. Por. komunikat prasowy ETPC 053(2023) z dnia 16 lutego 2023 r. oraz dołączone dodatkowe komunikaty prasowe. W dniu 14 marca 2023 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wydało oświadczenie wzywające władze państwowe do wyjaśnienia braku koniecznych działań następczych w związku z postanowieniami ETPC w sprawie środków tymczasowych (komunikat prasowy z dnia 16 lutego 2023 r.; dwa formalne oświadczenia z dnia 8 lutego 2023 r. VII.510.11.2023.JRO).

¹⁹ Komunikat prasowy ETPC 053(2023) z dnia 16 lutego 2023 r. Środki tymczasowe w tych trzech sprawach skierowane do rządu polskiego nakazują zawieszenie skutków decyzji o przeniesieniu skarżących z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w Warszawie do czasu ostatecznego rozpatrzenia zarzutów skarżących przez Trybunał. Polska powinna również zapewnić, aby w międzyczasie nie zapadła żadna decyzja o przeniesieniu skarżących do innego wydziału Sądu Apelacyjnego w Warszawie wbrew ich woli.

²⁰ Komunikat prasowy ETPC 053(2023) z dnia 16 lutego 2023 r. oraz informacja z dnia 6 marca 2023 r. o 34 zgłoszonych sprawach (wniosek nr 10374/22 Joanna Palińska przeciwko Polsce).

²¹ Zob. Komisja Europejska, uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE)), pkt 137–145.

²² Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 3–4. Zob. także wyrok ETPC (ostateczny) z dnia 6 października 2022 r. w sprawie Juszczyzn/Polska, skarga nr 35599/20.

²³ W związku z upływem wspólnej kadencji sędziów-członków KRS Sejm RP powołał w dniu 12 maja 2022 r. nowych sędziów-członków KRS. Spośród 15 powołanych sędziów-członków wszystkich zaproponowała obecna większość rządząca wobec braku jakichkolwiek wniosków ze strony opozycji, w tym 11 członków powołanych

nadal przyjmuje uchwały i stanowiska, których nie da się pogodzić z powierzonym jej obowiązkiem, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W szczególności w swoich uchwałach i stanowiskach KRS podkreślała niezgodność art. 6 EKPC z Konstytucją stwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny, a także niezgodność z prawem niektórych środków tymczasowych zarządzonych przez ETPC²⁴. Ponadto w dniu 10 lutego 2023 r. KRS zwróciła się do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego przeciwko sędziom, którzy wykonują postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie środków tymczasowych²⁵. KRS odmawiała też dostępu do akt związanych z postępowaniami sądowymi, o które występowały sądy w kontekście orzekania, jeżeli akta te nie były publicznie dostępne²⁶. W dniu 14 marca 2023 r. przewodnicząca KRS przesłała do prezesa sądu drugiej instancji pismo, w którym skrytykowała orzeczenie wydane w pierwszej instancji przez sędzię sądu powszechnego²⁷. Zainteresowane strony zwracają uwagę, że brak niezależności KRS stanowi zasadniczy systemowy problem praworządności w Polsce²⁸.

ponownie; zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka KRS są grupy złożone z co najmniej: 1) 2 000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. To oznacza, że kandydat na członka KRS musi uzyskać poparcie 25 sędziów lub 2 000 obywateli. Sejm wybiera członków KRS na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów lub – w przypadku nieuzyskania takiej większości – bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów.

- ²⁴ Stanowisko KRS z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie skarg nr 9988/22, 8687/22 i 8076/22 rozpoznawanych przed ETPC (WO 41.9.2022). W dniach 27 i 29 lipca 2022 r. KRS wydała kolejne stanowiska, w których uznała, że wyroki ETPC dotyczące praworządności w Polsce nie są dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące oraz że żadne podobne orzeczenia wydane przez ETPC nie będą w Polsce wykonywane. Zob. stanowisko z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie skargi nr 48530/21 rozpoznawanej przed ETPC (WO 41.11.2022). Podobne stwierdzenia znalazły się też w innych stanowiskach przyjętych tego samego dnia, zarejestrowanych pod tym samym numerem i dotyczących skarg nr 54461/21, 46453/21 i 159258/22. Zob. też stanowiska z dnia 29 lipca 2022 r. (WO 41.17.2022) w sprawie skarg nr 21998/21, 22918/21, 25545/21, 24398/21 rozpoznawanych przed ETPC; (WO 41.16.2022) w sprawie skarg nr 41097/20, 53778/20, 1510/22, 31053/21, 1210/22, 42668/21, 60827/21; (WO 41.15.2022) w sprawie skargi nr 41097/20; (WO 41.14.2022) w sprawie skargi nr 1412/21; (WO 41.13.2022) w sprawie skarg nr 26638/21, 50702/21, 50708/21. Zob. też stanowisko KRS z dnia 10 stycznia 2023 r. (WO.41.5.2023).
- ²⁵ Sprawa dotyczy byłego prezesa Sądu Najwyższego kierującego Izbą Pracy i Bezpieczeństwa Społecznych, który został dopuszczony do orzekania w świetle postanowienia wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 (w którym nakazano Polsce zawiesić skutki uchwał Izby Dyscyplinarnej w sprawach związanych z immunitetem sędziowskim). Zob. komunikat prasowy KRS z dnia 10 lutego 2023 r.
- ²⁶ Stanowisko KRS z dnia 22 grudnia 2022 r. (WO 41.43.2022 dot. WP 0212.6.2022). Należy zwrócić uwagę, że sędziowie, którzy zwracają się o takie dane na potrzeby orzekania, otrzymują odmowy dostępu do tych danych, a następnie stają się celem postępowań dyscyplinarnych. por. Rzeczpospolita.pl z dnia 5 kwietnia 2023 r., „Sędzia Wojciech Mazura z Krakowa na celowniku Przemysława Radzika”.
- ²⁷ Prezes sądu drugiej instancji surowo skrytykował to pismo, uznając je za naruszenie niezależności sądownictwa: stwierdził on w dniu 15 marca 2023 r. że pismo przewodniczącej KRS stanowi absolutnie niedopuszczalną formę negatywnego komentarza do wyroku sądu i odbiega od konstytucyjnego zadania KRS, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zob. pismo prezesa sądu okręgowego w Poznaniu z dnia 20 marca 2023 r., nr ref. A-070-1/23. Przewodnicząca KRS w piśmie podanym do wiadomości publicznej zwróciła się do prezesa sądu okręgowego o rozważenie możliwości skierowania sędzi na szkolenia z zakresu prawa konstytucyjnego, obejmującego w szczególności ochronę kultu religijnego. Przewodnicząca KRS wskazała też, że słuchając ustnych motywów rozstrzygnięcia, odniosła wrażenie, że sędzia nie sprostowała nakazom obiektywizmu.
- ²⁸ Pisemne uwagi złożone przez Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych (s. 13); konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 11, 13 i 14); MEDEL (s. 11–12); Human Rights Watch (s. 11). Oświadczenia złożone podczas wirtualnej wizyty w Polsce przez przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, stowarzyszeń sędziów i prokuratorów, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych oraz organizacji pozarządowych. KRS nie zgadza się z tą opinią.

Istnieją poważne wątpliwości, czy niektórzy sędziowie Sądu Najwyższego, w tym jego pierwsza prezes, spełniają wymóg sądu ustanowionego ustawą. Jak wspomniano w poprzednich sprawozdaniach, istnieją poważne wątpliwości, czy niektórzy sędziowie Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, którzy zostali powołani do Sądu Najwyższego²⁹, spełniają wymagania wynikające z art. 19 ust. 1 TUE³⁰. Czternastu z siedemnastu sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz czterech z jedenastu sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej powołano do Sądu Najwyższego w warunkach uznanych przez ETPC za naruszające prawo do sądu ustanowionego ustawą³¹. Wątpliwości te dotyczą także statusu samej pierwszej prezes Sądu Najwyższego³². Dotychczas nie wykonano też wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczącego powołania sędziego do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych³³. Prezes Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wyraził obawy w związku z postępowaniem pierwszej prezes Sądu Najwyższego w odniesieniu do akt sprawy w sprawach wrażliwych dotyczących niezawisłości sędziów i stwierdził że Sąd Najwyższy nie może już sprawować wymiaru sprawiedliwości³⁴. Pierwsza prezes Sądu Najwyższego odmówiła ponadto wręczenia aktu ślubowania 26 z 30 ławników Sądu Najwyższego powołanym przez Senat w dniu 7 października 2022 r.³⁵. Ponadto doszło do dalszych zmian na najwyższych stanowiskach w Sądzie Najwyższym³⁶.

²⁹ W październiku 2018 r. i w lutym 2019 r.

³⁰ Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie C-204/21 R, pkt 89–91, gdzie przedstawione jest stanowisko Komisji.

³¹ Zob. w szczególności wyrok z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska oraz z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o./Polska (powyżej). Dotyczy to również sędziów powołanych do Sądu Najwyższego w październiku 2018 r. na podstawie uchwał KRS nr 318/2018 (powołania do Izby Karnej) oraz 330/2018 (powołania do Izby Cywilnej). Zakwestionowano wyłączenia sędziów na podstawie orzeczeń ETPC. Sąd Najwyższy poinformował, że w dniach od 19 do 25 listopada 2022 r. w Izbie Cywilnej zapadło osiem postanowień stwierdzających, że decyzje podjęte przez sędziów Izby Cywilnej w różnych składach w odniesieniu do żądań wyłączenia sędziów od rozpoznania sprawy są orzeczeniami nieistniejącymi (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2022 r.).

³² W odniesieniu do kwestionowanych procedur związanych z powołaniem odnośnych prezesów Sądu Najwyższego zob. w szczególności: Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 9–10 oraz Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 6.

³³ Dotyczy to wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż. Pismo opublikowało w dniu 1 marca 2023 r. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” (Iustitia.pl „Małgorzata Manowska ponownie uniemożliwia wykonanie orzeczeń TSUE co do neosędziów”). Według polskiego rządu poważne i obiektywne przeszkody uniemożliwiły ostateczne rozstrzygnięcie tej sprawy.

³⁴ Obawy te wyrażono w dwóch pismach – datowanych 14 lutego i 28 marca 2023 r. – skierowanych m.in. do prezesa Trybunału Sprawiedliwości, w których zarzuca się pierwszej prezes Sądu Najwyższego, że nie zwróciła właściwej izbie sądowej akt sprawy w konkretnych sprawach dotyczących nieprawidłowości w powołaniu sędziów Sądu Najwyższego. Według prezesa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pierwsza prezes była bezpośrednio zainteresowana wynikiem tych spraw. W odpowiedzi pierwsza prezes stwierdziła, że składy orzekające były nieprawidłowe, sprzeczne z obowiązującymi ramami. Zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2023 r. oraz artykuł w Prawo.pl z dnia 30 marca 2023 r. „Ostra wymiana pism w SN: Dyscyplinarka dla Prusinowskiego i oskarżenie Manowskiej o instytucjonalne bezprawie”, gdzie przytoczono treść wspomnianych pism.

³⁵ Zob. komunikat prasowy Senatu z dnia 7 października 2022 r. oraz komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2023 r. W dniu 1 czerwca 2023 r. pierwsza przewodnicząca SN ostatecznie zdecydowała się dopuścić do zaprzysiężenia wszystkich ławników mianowanych przez Senat; zob. Oko.press z dnia 9 czerwca 2023 r., „Manowska z SN skapitulowała. Dopuściła do orzekania ławników wybranych przez opozycję”.

³⁶ W dniu 10 maja 2023 r. Prezydent RP mianował nowego prezesa Izby Karnej Sądu Najwyższego. (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r.). W dniu 27 października 2022 r. Prezydent

Polska przyjęła przepisy mające na celu podniesienie standardu niektórych aspektów niezależności sądownictwa i zaangażowała się w dalszą reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W dniu 1 czerwca 2022 r. Komisja wydała pozytywną opinię na temat planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (KPO), który Rada Unii Europejskiej zatwierdziła w dniu 17 czerwca 2022 r.³⁷ Plan ten zawiera szereg zobowiązań Polski do poprawy klimatu inwestycyjnego, w tym dotyczące kompleksowej reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądownictwa. W dniu 15 lipca 2022 r. weszła w życie nowa ustawa³⁸ mająca na celu wzmocnienie niezależności sądownictwa w Polsce. Ustawa ta wyraźnie wyklucza możliwość pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za złożenie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Na mocy ustawy wprowadzono także tzw. test niezawisłości, umożliwiający sędziom, pod pewnymi warunkami, badanie niezawisłości i bezstronności innych sędziów, oraz zlikwidowano Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego³⁹, tworząc w jej miejsce nową Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Nowa Izba wydała już szereg orzeczeń, poddając kontroli środki nałożone na sędziów w kontekście spraw dyscyplinarnych i dotyczących uchylenia immunitetu sędziowskiego, oraz uchyliła wszystkie decyzje o zawieszeniu sędziów podjęte przez Izbę Dyscyplinarną⁴⁰. W dniu 13 stycznia 2023 r. Sejm uchwalił nową ustawę w celu wzmocnienia przepisów chroniących sędziów przed odpowiedzialnością dyscyplinarną za treść ich orzeczeń sądowych, również w przypadkach dotyczących oceny (także *ex officio*) zgodności innych sądów z wymogiem wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE. W dniu 21 lutego 2023 r. Prezydent RP skierował ustawę, przed jej podpisaniem, do Trybunału Konstytucyjnego, gdzie nadal oczekuje na rozpatrzenie⁴¹. Nowa ustawa nie weszła zatem jeszcze w życie. W momencie złożenia przez Polskę pierwszego wniosku o płatność w ramach KPO Komisja oceni, czy odnośne obowiązujące przepisy są zgodne z zobowiązaniami podjętymi w ramach tego planu. Reforma wprowadzająca nową instytucję sędziów pokoju⁴² jest wciąż przedmiotem

RP powołał prezesa Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2022 r.). Ponadto wzrósł budżet Sądu Najwyższego oraz liczba nieobsadzonych stanowisk; zob. pisemne uwagi Sądu Najwyższego (s. 12): według ustawy budżetowej na 2022 r. plan wydatków Sądu Najwyższego obejmuje kwotę ponad 197 mln PLN, tj. o ponad 6 mln PLN wyższą niż w planie na 2021 r. Na koniec 2022 r. w Sądzie Najwyższym zasiadało 89 sędziów na 125 stanowisk. W 2022 r. Prezydent RP, działając na wniosek KRS, powołał łącznie 10 nowych sędziów Sądu Najwyższego. Ponadto w 2022 r. w stan spoczynku odeszło łącznie 13 sędziów Sądu Najwyższego. Zdaniem Sądu Najwyższego nieobsadzenie 36 stanowisk sędziowskich przyczynia się do przedłużających się postępowań.

³⁷ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 17 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (ST 9728/22; ST 9728/22 ADD 1).

³⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw.

³⁹ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia już wymogów niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE; zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 w sprawie C-791/19, Komisja przeciwko Polsce. W dniu 7 września 2021 r. Komisja wystosowała wezwanie do usunięcia uchybienia na podstawie art. 260 TFUE dotyczące wykonania tego wyroku. ETPC orzekł, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie była sądem ustanowionym ustawą: wyrok (ostateczny) z dnia 6 października 2022 r. w sprawie Juszczyszyn/Polska, skarga nr 35599/20, w którym powtórzył wcześniejsze uzasadnienie przedstawione już w wyroku ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz/Polska, skarga nr 43447/19.

⁴⁰ Zob. komunikaty prasowe Sądu Najwyższego z dnia 19 października i 9 grudnia 2022 r. Nowa Izba nie przywróciła jednak immunitetu sędziowskiego we wszystkich sprawach, zob. np. sprawa sędziego I.T., II ZIZ 4/22 komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2022 r.

⁴¹ Komunikat prasowy Prezydenta RP z dnia 21 lutego 2023 r.

⁴² Projekty ustaw nr 1760 i 1761 zaproponowane 4 listopada 2021 r. przez Prezydenta RP. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 6.

prac parlamentarnych i nie wiadomo, kiedy prace te zostaną zakończone⁴³. Przygotowana przez rząd kompleksowa reforma systemu sądownictwa powszechnego, obejmująca m.in. znaczące zmiany struktury systemu sądowego, znajduje się nadal na etapie konsultacji publicznych⁴⁴.

Utrzymują się poważne obawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 15 lutego 2023 r. Komisja podjęła decyzję o zaskarżeniu Polski do Trybunału Sprawiedliwości za naruszenia prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny i jego dwa wyroki wydane w 2021 r.⁴⁵. Komisja uznała, że te dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego naruszają ogólne zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasadę wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także art. 19 ust. 1, TUE, który gwarantuje prawo do skutecznej ochrony sądowej. Komisja stwierdziła też, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio ustawą. Przed Trybunałem Konstytucyjnym nadal toczą się sprawy dotyczące niezależności sądownictwa. W szczególności w dniu 14 marca 2023 r. Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶, kwestionując kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego do kontroli powołania sędziów przez Prezydenta RP⁴⁷. W dniu 15 grudnia 2022 r. Iława Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją braku kontroli sądowej uchwał KRS dotyczących przeniesienia sędziów bez ich zgody⁴⁸. Na wniosek pierwszej prezes Sądu

⁴³ Projekt ustawy o sądach pokoju był przedmiotem dyskusji sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 1 marca 2023 r., która stwierdziła, że odrębna ustawa (wprowadzająca tę nową instytucję) musi teraz zostać zmieniona, aby uwzględnić zmiany wprowadzone w międzyczasie w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości. Zob.: Prawo.pl z dnia 1 marca 2023 r., „Sejmowa podkomisja kończy prace nad projektem o sądach pokoju”, gdzie przytoczone są oświadczenia członków sejmowej komisji.

⁴⁴ Projekt ustawy nr UD 322 zawierający projekt prawa o ustroju sądów powszechnych oraz projekt ustawy nr UD 323 zawierający projekt ustawy wykonawczej do pierwszej z tych ustaw; oba opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji odpowiednio 26 i 27 kwietnia 2022 r. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 5.

⁴⁵ W dniu 22 grudnia 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przesyłając wezwanie do usunięcia uchybienia. Działanie to było reakcją na dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. i z dnia 7 października 2021 r., w których uznano, że art. 19 TUE oraz art. 279 TFUE w rozumieniu i zastosowaniu przez Trybunał Sprawiedliwości są niezgodne z Konstytucją RP, wyraźnie podważając pierwszeństwo prawa UE.

⁴⁶ Sprawę wniesiono do Trybunału Konstytucyjnego w specjalnej procedurze, na gruncie której centralny organ państwa twierdzi, że inny organ państwa narusza jego kompetencje poprzez dane działanie lub zaniechanie.

⁴⁷ Zob. sprawa Kpt 1/23. Prezydent RP odniósł się w tym względzie do kilku orzeczeń, w których Naczelny Sąd Administracyjny unieważnił uchwały KRS z 2018 r. w sprawie wniosków o powołanie sędziów Sądu Najwyższego, opierając się na orzeczeniu w trybie prejudycjalnym wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/21. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4. Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać, ponieważ w przedmiotowej sprawie nie ma sporu kompetencyjnego (zob. stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie Kpt 1/23). Na skutek wniosku Prezydenta RP Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowanie w sprawie II GSK 986/19 dotyczącej skargi kasacyjnej od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r. (VI SA/Wa 2287/18) odrzucającego skargę na postanowienie Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowisko sędziego. Zob. Naczelny Sąd Administracyjny, komunikat prasowy z dnia 5 kwietnia 2023 r. i z dnia 16 marca 2023 r.

⁴⁸ Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że istotne jest to, aby środki w postaci przeniesienia sędziego bez jego zgody – nawet gdy są one, jak w kontekście sprawy w postępowaniu głównym, przyjmowane przez prezesa sądu, w którym orzeka dany sędzia, w oderwaniu od systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – mogły być podejmowane wyłącznie z uzasadnionych powodów związanych w szczególności z wykorzystaniem dostępnych zasobów pozwalających na zapewnienie należytego sprawowania wymiaru

Najwyższego Trybunał Konstytucyjny zwracał się też do Sądu Najwyższego o akta sprawy w szeregu spraw dotyczących niezawisłości sędziów, uniemożliwiając w ten sposób Sądowi Najwyższemu orzekanie w tych sprawach⁴⁹. Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczą się też inne sprawy o zbadanie zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE, w tym dotyczących uprawnień Trybunału Sprawiedliwości do nakładania kar pieniężnych za brak wykonania postanowień w sprawie środków tymczasowych dotyczących funkcjonowania sądownictwa⁵⁰. Od grudnia 2022 r. kilku sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyło otwarte oświadczenia kwestionujące legalność obecnej prezes Trybunału Konstytucyjnego, uważając, że jej kadencja wygasła. W rezultacie sędziowie ci odmawiają orzekania w sprawach na wniosek prezes Trybunału Konstytucyjnego⁵¹. Jak wspomniano powyżej, Trybunał Konstytucyjny ma także ocenić zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. dotyczącej sądownictwa.

Niektórzy sędziowie wciąż poddawani są dochodzeniom i postępowaniom dyscyplinarnym ze względu na treść ich orzeczeń sądowych, a także przymusowym przeniesieniom. Pomimo postanowienia wiceprezesa Trybunału w sprawie środków tymczasowych⁵² sędziowie nadal poddawani są postępowaniom dyscyplinarnym ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych, w oparciu o przepisy, które powinny były zostać zawieszane na podstawie środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości⁵³. Postępowanie dyscyplinarne wszczęto także przeciwko byłej pierwszej prezes Sądu Najwyższego w związku z orzeczeniem sądowym⁵⁴. Kilku sędziów przywróconych na stanowiska zostało przeniesionych bez ich zgody do innego wydziału sądu decyzją prezesów sądów powołanych przez Ministra Sprawiedliwości⁵⁵. Niektórzy z tych sędziów wnieśli pozwy przeciwko prezesom sądów do

sprawiedliwości oraz aby takie decyzje mogły podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony. (wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż. pkt 118).

- ⁴⁹ Sprawa K 24/20 wszczęta na wniosek pierwszej prezes Sądu Najwyższego o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim umożliwiają ustalenie przez polskie sądy istnienia lub nieistnienia stosunku pracy sędziiego. Wniosek o przekazanie akt w takich sprawach potwierdza komunikat prasowy Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2023 r.
- ⁵⁰ Sprawa K 8/21. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8–9.
- ⁵¹ Zob. list otwarty opublikowany w prasie w dniu 28 lutego 2023 r.: doRzeczy.pl, „Sędziowie TK ponownie piszą do Przyłębskiej. Ujawniamy treść listu” oraz oświadczenie biura prasowego Trybunału Konstytucyjnego cytowane w mediach: Polska Agencja Prasowa z dnia 2 marca 2023 r., „Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę kadencji Prezesa TK” oraz Wiadomości z dnia 3 marca 2023 r., „Koniec sporu w Trybunale Konstytucyjnym”.
- ⁵² W sprawie C-204/21 R.
- ⁵³ Zob. postanowienie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, RDSP.8011 47 2022 z dnia 8 października 2022 r., w którym powołano się na art. 107. § 1 pkt 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; dwa postanowienia zastępcy rzecznika dyscyplinarnego w sądzie okręgowym w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2022 r. (sprawa nr K-0083-90/22; SD 55/22) i z dnia 3 stycznia 2023 r. (sprawa nr K-0083-76/22; SD 44/22), w których powołano się na art. 107. § 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; a także postanowienie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, RDSP.8010.58.2022 z dnia 27 marca 2023 r., w którym powołano się na art. 107. § 1 pkt 2, 3 i 5 oraz Art. 42a. § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- ⁵⁴ W dniu 7 grudnia 2022 r. byłej pierwszej prezes Sądu Najwyższego przedstawiono zarzuty dyscyplinarne w związku ze zwołaniem posiedzenia trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego w dniu 23 stycznia 2020 r. Zob. Prawo.pl z dnia 7 grudnia 2022 r., „Zarzuty dla prof. Gersdorf za dopuszczenie do uchwały trzech izb SN”.
- ⁵⁵ Praktykę tę potwierdza szereg postanowień w sprawie środków tymczasowych wydanych przez ETPC (zob. wyżej). Zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie II ZZ 6/22,

sądów pracy⁵⁶. Minister Sprawiedliwości w dalszym ciągu wykorzystuje swoje uprawnienia, aby oddelegowywać sędziów orzekających w sprawach karnych na wyższe stanowiska⁵⁷, pomimo zastrzeżeń wyrażanych przez Trybunał Sprawiedliwości co do przepisów prawnych dotyczących takiego oddelegowania⁵⁸.

Poczyniono pewien postęp, aby zapewnić funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu, ale brak jest postępów, jeżeli chodzi o rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[r]ozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienie funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu”⁵⁹. W dniu 27 października 2022 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy – Prawo o prokuraturze, na mocy której kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania osób pełniących kierownicze funkcje w prokuraturze zostały przeniesione z Prokuratora Generalnego na Prokuratora Krajowego (który może zostać odwołany wyłącznie za zgodą Prezydenta RP)⁶⁰. Rząd prowadzi prace nad dodatkową reformą prokuratury, która ma jeszcze bardziej rozszerzyć uprawnienia Prokuratora Krajowego⁶¹. Zmiany te mogłyby zwiększyć funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu. Nie przeprowadzono jednak roz-

w którym Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że jego postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych oznacza, że sędzia ten „ma zostać przywrócony natychmiast do służby w wydziale Sądu Okręgowego w W., w którym dotychczas orzekał, na dotychczasowe stanowisko. Próba przeniesienia sędziego, bez jego zgody, na inne stanowisko, czy też w innym wydziale, będzie stanowiło niewykonanie orzeczenia Sądu Najwyższego i winno spowodować co najmniej odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego podejmującego taką decyzję. Tego rodzaju zastrzeżenie jest konieczne z uwagi na powtarzające się przypadki przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe, w sytuacji wydawania przez sądy dyscyplinarne korzystnych dla nich orzeczeń, jako dodatkowe, celowe i bezprawne dolegliwości mogące mieć wręcz charakter szkany.”

⁵⁶ Zob. Oko.press z dnia 22 listopada 2022 r., „Trzy represjonowane sędzie z Warszawy pozywają ludzi Ziobry za karą zsyłkę do innego wydziału”; jeden z sędziów, którego dotyczył wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 W.Ż., wygrał sprawę przeciwko przewodniczącej KRS, która będąc prezesem sądu, gdzie sędzia ten orzekał, przeniosła go do innego wydziału tego sądu bez jego zgody, zob. Onet.pl z dnia 15 marca 2023 r., „Porażka szefowej KRS. Sędzia Żurek wygrał proces o mobbing”.

⁵⁷ Decyzja o oddelegowaniu została ogłoszona po tym, jak sędzia objęta tym oddelegowaniem wydała wyrok skazujący polską aktywistkę za pomoc kobiecie w ciąży w uzyskaniu antykoncepcji awaryjnej, co wzbudza obawy, że decyzja ta była formą nagrody za treść wyroku. Minister Sprawiedliwości odpierał te zarzuty, twierdząc, że decyzja została podjęta przed wydaniem wyroku, a jedynie ogłoszona po zapadnięciu wyroku. Zob. Prawo.pl z dnia 16 marca 2023 r., „Sędzia awansowała i od razu skazała aktywistkę proaborcyjną”.

⁵⁸ Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, W.B. i inni, w którym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że prawo UE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości może delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji, oraz minister ten – który pełni również funkcję Prokuratora Generalnego – może w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z tego delegowania.

⁵⁹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

⁶⁰ Kompetencje te dotyczą powołania i odwołania dyrektora i zastępcy dyrektora departamentu lub biura Prokuratury Krajowej oraz naczelnika Wydziału Spraw Wewnętrznych, jak również powierzenie pełnienia obowiązków w tym zakresie.

⁶¹ Projekt ustawy, obecnie będącej przedmiotem prac Sejmu (druk nr 3216), zakłada przeniesienie dalszych kompetencji z Prokuratora Generalnego na Prokuratora Krajowego, w szczególności w zakresie wykonywania budżetu Prokuratora Krajowego, kontroli spraw prowadzonych przez Biuro Prokuratora Krajowego, podejmowania decyzji w sprawie poszczególnych prokuratorów i asesorów prokuratury, w tym ich oddelegowania bez ich zgody. Jak wynika z komentarzy, reforma ta miałaby też wpłynąć na pozycję partii politycznych, odbierając im, w pewnych okolicznościach, prawo do wnoszenia subsydiarnych aktów oskarżenia. Zob. Prawo.pl z dnia 13 kwietnia 2023 r., „Jeśli PiS przegra wybory, zostawi sobie władzę w prokuraturze”.

dzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Ryzyko dla niezależności prokuratury stwarza fakt, że nadal oddelegowuje się prokuratorów bez ich zgody. Sądy w dalszym ciągu uznają takie oddelegowanie za formę mobbingu⁶². Trwają też postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom zaangażowanym w sprawy o wrażliwym charakterze⁶³. Jeżeli chodzi o środowisko zawodów prawniczych, przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się sprawa⁶⁴ dotycząca zgodności z Konstytucją niektórych przepisów regulujących organizację, uprawnienia i członkostwo izb adwokackich i izb radców prawnych, co spotkało się z surową krytyką ze strony Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych⁶⁵. Z uwagi na fakt, że uchwalone zostały nowe przepisy zwiększające funkcjonalną niezależność prokuratury i przygotowywane są dalsze środki, odnotowuje się pewien postęp we wdrażaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., mimo że wciąż nie rozdzielono funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Jakość

Znaczną poprawę odnotowuje się pod względem cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości. Jak wspomniano w poprzednich sprawozdaniach, Polska czyni postępy w cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości i osiąga dobre wyniki w zakresie rozwiązań cyfrowych umożliwiających wszczęcie i śledzenie postępowań w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych⁶⁶. Możliwe są dalsze usprawnienia, jeżeli chodzi o dopuszczalność materiałów dowodowych w postaci cyfrowej w sprawach karnych⁶⁷ oraz powszechniejsze wykorzystanie technologii cyfrowych przez prokuraturę⁶⁸. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że należy utrzymać rozwiązania wprowadzone podczas pandemii COVID-19, umożliwiające zdalne przeprowadzanie rozpraw⁶⁹. Polska plasuje się wysoko w rankingu pod względem zachęt do korzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów i zapewniania specjalnych rozwiązań w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości osób zagrożonych dyskryminacją i osób starszych⁷⁰.

⁶² Według stanowiska Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 4 kwietnia 2023 r. prokurator rejonowy został przeniesiony do prokuratury rejonowej oddalonej o 70 km od poprzedniego miejsca zatrudnienia. Oddelegowanie to nastąpiło bez zgody prokuratora, a decyzji, której nie można zaskarżyć, nie uzasadniono. W dniu 21 marca 2023 r. sąd rejonowy wydał wyrok stwierdzający, że oddelegowanie prokuratora, do którego doszło w 2016 r., było formą dyskryminacji w miejscu pracy (zob. *Oko.press* z dnia 29 marca 2023 r., „Pierwszy wyrok za degradowanie prokuratorów przez Ziobrę. Prokuratura ma zapłacić 45 tys. zł.”).

⁶³ Dotyczy to np. prokuratora, który według doniesień miał być śledzony za pomocą oprogramowania do inwigilacji Pegasus w 2021 r. i który był odpowiedzialny za wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie związanej z organizacją korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. Prokurator ten jest obecnie oskarżony o ujawnienie informacji dotyczących innego postępowania przygotowawczego i został zawieszony w czynnościach służbowych w czasie trwającego postępowania dyscyplinarnego. Zob. pisemne uwagi konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 16).

⁶⁴ Sprawa K 6/22.

⁶⁵ Według dokumentów przekazanych przez przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej podczas wirtualnej wizyty w Polsce (streszczenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego niektóre przepisy ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, stan na wrzesień 2022 r.). Według oświadczenia wniosek ten wydaje się mieć na celu podział izb adwokackich i izb radców prawnych oraz odebranie im uprawnień dyscyplinarnych i innych. Zob. także pisemne uwagi konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 15–16).

⁶⁶ Zob. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykres 45.

⁶⁷ Zob. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykres 41.

⁶⁸ Zob. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykresy 42 i 44.

⁶⁹ Informacje otrzymane podczas wirtualnej wizyty w Polsce od przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁷⁰ Zob. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykresy 26 i 27.

Ustawa budżetowa na rok 2023 niekorzystnie wpłynęła na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów. Ustawa towarzysząca ustawie budżetowej na 2023 r.⁷¹ przewiduje podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, mimo że ustawodawstwo mające zastosowanie do sędziów sądów powszechnych i administracyjnych wskazuje, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego stanowi przeciętne wynagrodzenie w Polsce w drugim kwartale roku poprzedniego⁷². Wzbudziło to obawy wyrażane w szczególności przez Sąd Najwyższy⁷³, Krajową Radę Sądownictwa⁷⁴, Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁵, oraz stowarzyszenia sędziów i prokuratorów⁷⁶. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁷, pierwsza prezes Sądu Najwyższego⁷⁸ oraz Krajowa Rada Sądownictwa⁷⁹ zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie kwestionowanych przepisów za niezgodne z Konstytucją (sprawa jest zawisła).

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych i administracyjnych pozostaje na stabilnym poziomie. Ogólna efektywność sądów powszechnych utrzymuje się na średnim poziomie. Szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie nieprocesowych spraw cywilnych, handlowych i administracyjnych nie zmienił się⁸⁰, natomiast czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych wydłużył się⁸¹. W dniu 9 marca 2023 r. polski parlament przyjął nowelizację ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w celu uproszczenia obowiązujących procedur i zmniejszenia obciążenia pracą sądów oraz skrócenia długości postępowań. Efektywność sądów administracyjnych jest w dalszym ciągu lepsza od przeciętnej⁸², ale spada wskaźnik rozstrzygnięcia spraw administracyjnych⁸³.

II. RAMY WALKI Z KORUPCJĄ

W Polsce za walkę z korupcją odpowiada kilka organów, w tym Prokurator Generalny, który jest również Ministrem Sprawiedliwości, oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest odpowiedzialny za aspekty prewencyjne, takie jak rejestr podmiotów wykonujących zawo-

⁷¹ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

⁷² Ta sama podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego ma zastosowanie *mutatis mutandis* do prokuratorów. Zob. także pisemne uwagi Sądu Najwyższego (s. 11).

⁷³ Pismo pierwszej prezes Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2022 r. do Ministra Finansów (BSA III.021.22.2022).

⁷⁴ Stanowisko KRS z dnia 2 września 2022 r. (WO 420.89.2022, UD 378).

⁷⁵ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lutego 2023 r. (III.7042.2.2023.LN) przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawie K 1/23.

⁷⁶ List otwarty do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i Marszałków Sejmu i Senatu z dnia 4 października 2022 r., podpisany przez: stowarzyszenia sędziów „Iustitia” i „Themis”, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych, Stowarzyszenie Sędziów Rodziny „Pro Familia”, Stowarzyszenie Sędziów Rodziny w Polsce, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Stowarzyszenie Absolwentów i Aplikantów KSSIP VOTUM, Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA.

⁷⁷ Sprawa K 3/23 wniesiona w dniu 21 grudnia 2022 r.

⁷⁸ Sprawa K 4/23 wniesiona w dniu 22 grudnia 2022 r.

⁷⁹ Sprawa K 1/23 wniesiona w dniu 21 grudnia 2022 r. Zob. pisemne uwagi Sądu Najwyższego (s. 10–11):

⁸⁰ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykres 5.

⁸¹ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykres 6.

⁸² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykresy 8 i 9.

⁸³ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2023, wykres 12.

dową działalność lobbingową wobec urzędników publicznych. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w sektorze publicznym i prywatnym obok Centralnego Biura Śledczego Policji i zwykłej policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i prokuratury⁸⁴. Centralne Biuro Antykorupcyjne łączy funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest również koordynacja polityki⁸⁵ i zapobieganie korupcji⁸⁶, w tym organizowanie działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie korupcji oraz prowadzenie platformy e-learningowej⁸⁷. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pełni funkcję prewencyjną polegającą na monitorowaniu wydatków publicznych organów administracji rządowej, w tym Narodowego Banku Polskiego i państwowych osób prawnych⁸⁸.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Według wskaźnika postrzegania korupcji z 2022 r., opublikowanego przez Transparency International, Polska z wynikiem 55/100 zajmuje 19 miejsce w Unii Europejskiej i 45 na świecie⁸⁹. Wskaźnik ten uległ pogorszeniu w ciągu ostatnich pięciu lat⁹⁰. Specjalne badanie Eurobarometr na temat korupcji z 2023 r. pokazuje, że 61% respondentów uważa korupcję za powszechną w Polsce (średnia UE: 70%), a 37% respondentów deklaruje, że osobiście odczuwa skutki korupcji w życiu codziennym (średnia UE: 24%)⁹¹. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, 55% z nich uważa, że korupcja jest powszechna (średnia UE: 65%), a 25%, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej (średnia UE: 35%)⁹². Ponadto 37% respondentów jest zdania, że liczba skutecznych przypadków ścigania korupcji jest wystarczająca, aby odstraszyć ludzi od praktyk korupcyjnych

⁸⁴ Por. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W służbach policyjnych do zwalczania i ograniczania korupcji w samej policji powołano Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. Według sprawozdania Biura za 2019 r. 25% zarzutów wobec funkcjonariuszy policji dotyczy przestępstw o charakterze korupcyjnym (zob.: dane statystyczne przekazane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

⁸⁵ Centralne Biuro Antykorupcyjne zastąpiło Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnej koordynacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

⁸⁶ W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wyraziła wątpliwości, czy powierzenie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu zadań koordynacji polityki w obszarze zapobiegania korupcji jest właściwe, skoro jako organ ścigania nie ma ono ani kompetencji (tj. inicjatywy ustawodawczej), ani zasobów do koordynowania polityki publicznej. Najwyższa Izba Kontroli (2022), Przedstawienie wyników kontroli realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

⁸⁷ Strona edukacyjna Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego platforma e-learningowa.

⁸⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁸⁹ Transparency International (2022), Wskaźnik postrzegania korupcji z 2021 r. Postrzegany poziom korupcji dzieli się na następujące kategorie: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79), stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁹⁰ W 2018 r. wynik wyniósł 60, natomiast w 2022 r. – 55. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁹¹ Specjalne badanie Eurobarometr 534 na temat korupcji (2023 r.). Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli oraz doświadczeń z nią związanych są aktualizowane co roku. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 523 (2022 r.)

⁹² Badanie Eurobarometr Flash 524 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2023 r.). Dane Eurobarometru dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji są aktualizowane co roku. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 507 (2022 r.)

(średnia UE: 32%)⁹³, zaś 18% przedsiębiorstw uważa, że osoby i przedsiębiorstwa przyłapane na przekupywaniu urzędników wyższego szczebla są odpowiednio karane (średnia UE: 30%)⁹⁴.

Nie ma jeszcze żadnych zapowiedzi dotyczących odnowienia zobowiązań Polski w obszarze zwalczania korupcji w ramach nowego programu antykorupcyjnego. Sprawozdanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 2021 r.⁹⁵ zawiera odniesienie do prac przygotowawczych nad nową strategią antykorupcyjną zatytułowaną „Narodowy Program Uczciwości”. W raporcie z grudnia 2022 r.⁹⁶ Najwyższa Izba Kontroli zaleciła opracowanie i przyjęcie programu antykorupcyjnego z odpowiednim wyprzedzeniem⁹⁷, aby zapewnić ministerstvom i instytucjom rządowym na szczeblu centralnym wystarczająco dużo czasu na przygotowanie i zaplanowanie przypadających im zadań w ramach nowego programu antykorupcyjnego. Rząd jednak nie ogłosił jeszcze żadnych planów w tym obszarze. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2023 r. również nie zawiera żadnej wzmianki na temat nowego planu antykorupcyjnego⁹⁸. Nie przeprowadzono jeszcze konsultacji z zainteresowanymi stronami⁹⁹. Obecnie nie ma więc w Polsce żadnej strategii, planu działania ani nowej inicjatywy politycznej w obszarze zwalczania korupcji, które przeciwdziałałyby dominującym czynnikom ryzyka korupcji w nadchodzących latach¹⁰⁰.

Wprowadzono zmiany w polskim kodeksie karnym w celu podniesienia poziomu kar za korupcję. W polskim kodeksie karnym korupcja jest szeroko kryminalizowana¹⁰¹. Nowelizacja ustawy – Kodeks karny, podpisana w dniu 2 grudnia 2022 r. przez Prezydenta RP, weszła w życie w dniu 14 marca 2023 r., wprowadzając surowszy poziom odpowiedzialności karnej, wyższe kary i nowe rodzaje przestępstw w celu uwzględnienia niektórych okoliczności obciąż-

⁹³ Specjalne badanie Eurobarometr 534 na temat korupcji (2023 r.).

⁹⁴ Badanie Eurobarometr Flash 524 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2023 r.).

⁹⁵ Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2021 r.

⁹⁶ Najwyższa Izba Kontroli, „Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” (grudzień 2022 r.). Jak wspomniano już w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji zakresie praworządności w Polsce, s. 13–14, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę programu, w wyniku której stwierdziła szereg nieprawidłowości i zwróciła uwagę, że cel programu nie został osiągnięty (11 z 27), doszło do opóźnień w wykonaniu głównych zadań legislacyjnych opisanych w programie i brakowało wskaźników monitorowania, wdrożenia monitorowania w praktyce oraz sprawozdawczości, która umożliwiłaby weryfikację osiągnięć programu, zob. więcej informacji w: Najwyższa Izba Kontroli (2022), Informacja o wynikach kontroli, „Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”.

⁹⁷ Planowane kontrole Najwyższej Izby Kontroli w 2023 r. zob. „Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2023 rok”, informacja z dnia 26 stycznia 2023 r.

⁹⁸ Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

⁹⁹ Informacje otrzymane od Najwyższej Izby Kontroli, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Bato-rego w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁰⁰ Jak wspomniano wcześniej, walka z korupcją, w tym w kluczowych obszarach administracji publicznej, została uwzględniona jako priorytet dla policji na lata 2021–2023. Zob. Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2021–2023. Zadania te obejmują wzmocnienie aktywności policji, jeżeli chodzi o przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej w obszarze przestępstw podatkowych, przestępstw przeciwko podstawowym interesom Unii Europejskiej oraz przestępstw w obszarze zamówień publicznych, a także zwiększenie skuteczności policji w zwalczaniu korupcji w kluczowych obszarach działalności administracji publicznej. Szczegółowe informacje dotyczące sposobu realizacji tych priorytetów oraz konkretnych, oczekiwanych rezultatów nie są opublikowane.

¹⁰¹ Podstawowym penalizowanym przez kodeks karny przestępstwem jest przekupstwo urzędników publicznych w formie biernej (przyjęcie łapówki) i czynnej (proponowanie łapówki). Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

zających¹⁰². Według Ministra Sprawiedliwości zwiększenie kar za korupcję było konieczne, ponieważ ich poziom był niższy w porównaniu z innymi przestępstwami¹⁰³. Zainteresowane strony krytykowały brak konsultacji oraz kwestionowały proporcjonalność i uzasadnienie proponowanych kar¹⁰⁴, twierdząc, że wyzwania w zwalczaniu korupcji niekoniecznie wiążą się z poziomem kar, a raczej ze skutecznością postępowań (zob. także filar IV). W dalszym ciągu niska jest skuteczność w praktyce ścigania przestępstw dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹⁰⁵. Przygotowywane są zmiany legislacyjne w tym obszarze. W dniu 2 września 2022 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło nowy projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych¹⁰⁶. Celem tej inicjatywy jest wyeliminowanie przepisu, zgodnie z którym przedsiębiorstwo prywatne może zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych wyłącznie po skazaniu osoby

¹⁰² Zmiany dotyczą Kodeksu karnego art. 228 (przekupstwo bierne), art. 229 (przekupstwo czynne), art. 230 (płatna protekcja bierna), art. 230a (płatna protekcja czynna), art. 305 (zakłócenia w przetargach lub postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego), natomiast art. 306b to nowo dodany przepis penalizujący rodzaje przestępstw kwalifikowanych ze względu na wartość mienia przekraczającą pięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości (tj. około 215 000 EUR). Wprowadzając pojęcie „wielkiej wartości” do Kodeksu karnego jako analogię mienia wielkiej wartości (art. 115 § 5), maksymalna kara, np. za przekupstwo bierne o znacznej wartości (art. 228 § 5 i 229 § 4) została zwiększona z 12 do 15 lat. Zwiększono minimalną karę za wszystkie drobne przypadki przekupstwa (i innych przestępstw korupcyjnych) z 1 do 3 miesięcy, zaś dzienną stawkę grzywny podniesiono z 10 do 100. W odniesieniu do poprzednich zmian Kodeksu karnego, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2022 r., mających na celu zwalczanie praktyk korupcyjnych i wprowadzających między innymi surowsze kary za korupcję, zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 14. Zob. także filar IV w odniesieniu do dodatkowych zastrzeżeń w tym zakresie.

¹⁰³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, 2022 r., s. 1–3, 75–76, 95–96, porównanie z przestępczością przeciwko mieniu, w przypadku której możliwe jest stosowanie surowszych kar ze względu na okoliczności obciążające, tj. szkodę, której wartość jest pięciokrotnie wyższa od wartości mienia, w celu uzasadnienia zwiększenia kar także w przypadku przestępstw korupcyjnych, w których korzyść finansowa jest wysoka.

¹⁰⁴ Stowarzyszenia prawnicze skarżyły się na procedurę, uzasadnienie przedstawione przez rząd oraz brak konsultacji, ponieważ w ich opinii problem leży nie w poziomie kar, ale w skuteczności postępowań, w związku z czym przyjęły uchwałę i wystosowały list otwarty kwestionujący skutki nowelizacji. Informacje otrzymane od Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej i Fundacji Wolne Sądy w kontekście wizyty w Polsce. Zob. w tym kontekście także: komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 lipca 2022 r.; opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 2022 r. (II.510.1043.2021.PZ); uchwała nr 82/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2022 r.; Prawo.pl z dnia 26 listopada 2022 r., „Karniści apelują o zawetowanie drakońskiego prawa”, gdzie przytoczono oświadczenie 170 ekspertów prawa karnego; Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762) (19 lipca 2022 r.), s. 36–39, <https://kipk.pl/ekspertyzy/populistyczna-nowelizacja-prawa-karnego/>; Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Zakład Kryminologii, „Jak kryminologia neoklasyczna, populizm penalny i COVID-19 pomogły w zwiększeniu represji karnej w Polsce” (2022), <https://czasopisma.inp.pan.pl/index.php/ak/article/view/2210>.

¹⁰⁵ Sprawozdanie OECD opisuje jeden wyrok skazujący osobę fizyczną jako jedyne zakończone pomyślnie dochodzenie w takiej sprawie. OECD, Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report – Poland [Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, Sprawozdanie z etapu 4 – Polska] (8 grudnia 2022 r.), s. 4. Zob. także Transparency International, Exporting Corruption [Eksportowanie korupcji] (2022), s. 99–100, które donosi o niewielu przypadkach ścigania przestępstw lub ich braku: w latach 2018–2021 wszczęto jedno dochodzenie, ale żadnych spraw nie wszczęto ani nie zakończono wyrokiem nakładającym karę.

¹⁰⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

fizycznej, która dopuściła się przekupstwa, przez sąd ostatniej instancji lub po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie z innych powodów¹⁰⁷. Prace nad tą nowelizacją przebiegają na szczeblu rządowym i nie przedłożono jeszcze projektu ustawy w Sejmie¹⁰⁸.

Nie podjęto jeszcze żadnych działań w celu umożliwienia skutecznego prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, ponieważ utrzymują się wcześniej zidentyfikowane instytucjonalne i praktyczne bariery w przepisach prawa. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „Zapewnienie niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, [...] aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu”. Problemem jest nadal niezależność instytucjonalna instytucji antykorupcyjnych, których zadaniem jest prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach o korupcję. Nie zmieniło się nic, jeżeli chodzi o rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, które w dalszym ciągu pełni jedna i ta sama osoba¹⁰⁹. Podobnie nie obserwuje się żadnych postępów w zakresie niezależności Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które wciąż podlega władzy wykonawczej¹¹⁰. Ponadto zainteresowane strony ponownie wyraziły obawy dotyczące upolitycznienia prokuratury¹¹¹, w tym ryzyka wybiórczego stosowania prawa i odmiennego traktowania spraw o korupcję ze względów politycznych¹¹². Według doniesień w niektórych

¹⁰⁷ *Ibid.* Inne powody obejmują: wyrok warunkowo umarzający wobec osoby fizycznej postępowanie karne, orzeczenie o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności lub orzeczenie sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy. Ustawa przewiduje dodatkowo zmiany dotyczące kwoty i metody obliczania kar dla przedsiębiorstw prywatnych, które to zmiany – podobnie jak zmiany przepisów o odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw – mogłyby stanowić wykonanie niektórych dawno wydanych zaleceń OECD dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Zob. OECD, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report – Poland* (8 grudnia 2022 r.), s. 63, zalecenie zywające Polskę do uchylecia w trybie pilnym wymogu skazania osoby fizycznej jako warunku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i dochodzeń w tym zakresie.

¹⁰⁸ Stały Komitet Rady Ministrów przedstawił swoją analizę w dniu 18 listopada 2022 r.

¹⁰⁹ Zob. w tym kontekście również filar I, s. 14.

¹¹⁰ Nie odnotowano zmian warunków, w jakich działa Centralne Biuro Antykorupcyjne, w tym przepisów umożliwiających polityczną ingerencję w proces powoływania osób na stanowiska kierownicze tego organu. Więcej informacji zob. Sprawozdania na temat praworządności z 2020, 2021 i 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8 i 11 (2020), 18 (2021) i s. 16 (2022). GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

¹¹¹ Więcej szczegółowych informacji zob. w tym kontekście również filar II powyżej.

¹¹² Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 16. Informacje otrzymane od Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Fundacji Wolne Sądy, Instytutu Spraw Publicznych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji Batorego do celów Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 15. Dziennikarze i organizacje mediów zwracają uwagę na istnienie korupcji politycznej i wykorzystanie korupcji jako narzędzia walki z opozycją; informacje otrzymane od Towarzystwa Dziennikarskiego i Izby Wydawców Prasy w kontekście wizyty w Polsce. Pojawiają się też zarzuty pod adresem prokuratury, że nie jest zainteresowana prowadzeniem dalszych działań w związku z informacjami otrzymanymi od Najwyższej Izby Kontroli o możliwych nieprawidłowościach i korupcji; zaledwie 2% zawiadomień przesłanych prokuraturze kończy się wniesieniem aktu oskarżenia, zob. Notes from Poland (NfP) z dnia 1 lutego 2023 r., „State audit office notifies prosecutors of alleged crimes by Polish oil giant Orlen” [Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia prokuraturę o domniemych przestępstwach Orłenu, polskiego giganta naftowego]. W odniesieniu do obaw i zaleceń dotyczących niezależności prokuratury od wpływów politycznych i wpływów władzy wykonawczej w kontekście postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach o przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych zob. także OECD, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Poland, Phase 4 Report* (grudzień 2022 r.), s. 64, pkt 15. Zob. też Oko.

przypadkach w ogóle nie wszczyna się postępowań przygotowawczych, pomimo poważnych zarzutów¹¹³. Nie podjęto działań w związku ze zgłoszonym podejrzeniem przypadku korupcji i oszustwa, w tym dotyczącego wydatkowania unijnych funduszy. Policja poddała jednak przesłuchaniom organ zgłaszający i inne zainteresowane strony¹¹⁴. Kolejnym problemem jest fakt, iż przedłużające się postępowania przygotowawcze i sądowe, spowodowane w pewnym stopniu niewystarczającymi zasobami ludzkimi i technicznymi prokuratury, w dalszym ciągu utrudniają skuteczne ściganie przestępstw korupcyjnych¹¹⁵. Z uwagi na to, że zarzuty korupcji zinstytucjonalizowanej, upolitycznienia i instrumentalnego traktowania postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach o korupcję, szczególnie w przypadkach korupcji na wysokim szczeblu, wciąż budzą poważne obawy¹¹⁶, stwierdza się brak postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Nie ograniczono dotychczas szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze będących również członkami parlamentu. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[...] zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze [...], aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu”. Nie zajęto się jeszcze problemem szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze i będących jednocześnie członkami parlamentu, co utrudnia pociągnięcie ich do

press z dnia 14 sierpnia 2022 r., „Kłęska prokuratury Ziobry w sprawie sędzi Morawiec. Sąd nie uwierzył w dowody jej rzekomej korupcji”.

¹¹³ Nie wszczęto na przykład postępowania przygotowawczego i sądowego w następstwie ustalenia dotyczącego nadużycia diety dziennej przez posła do Parlamentu Europejskiego, mimo że upłynęły już ponad dwa lata. Informacje otrzymane od Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce. Więcej szczegółowych informacji na temat wcześniejszego, prowadzonego na poziomie UE przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) dochodzenia, którego wyniki przekazano polskiej prokuraturze, zob. Politico z dnia 3 sierpnia 2020 r., „Top Polish MEP under investigations over travel expenses” [Czołowy polski poseł do Parlamentu Europejskiego objęty dochodzeniem w sprawie kosztów podróży]; Euronews z dnia 4 sierpnia 2020 r., „Ryszard Czarnecki: Senior Polish MEP under investigation over travel expenses” [Ryszard Czarnecki polski poseł do Parlamentu Europejskiego objęty dochodzeniem w sprawie kosztów podróży]. W tym kontekście zob. także: Fundacja Helsińska (2022), Stan oskarżenia: Polska prokuratura w latach 2015–2022.

¹¹⁴ Informacje otrzymane od Najwyższej Izby Kontroli i Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce. Policja przeprowadziła kilka dochodzeń i przesłuchań przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli w związku z działalnością NIK na podstawie zarzutów, jakoby kontrole wydatków publicznych nie były prowadzone zgodnie z prawem, natomiast nie podjęła działań w następstwie zawiadomień o możliwych nieprawidłowościach, złożonych przez NIK do prokuratury.

¹¹⁵ Informacje otrzymane od Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej, Fundacji Wolne Sądy i Najwyższej Izby Kontroli w kontekście wizyty w Polsce. Jak już wspomniano, w 2022 r. nierozstrzygnięte były nadal ważne sprawy, w tym na przykład sprawa dotycząca marszałka Senatu, któremu nie uchylono immunitetu, a termin przedawnienia uniemożliwia postawienie mu niektórych zarzutów, zob. PolskieRadio24.pl z dnia 7 grudnia 2022 r., „Kilkadziesiąt osób z zarzutami w sprawie korupcji w szpitalu, którym kierował Grodzki”; Gazeta Wyborcza – Szczecin z dnia 8 listopada 2022 r., „25 pacjentom szpitala w Zduńowie zarzucono korupcję. Ale co to ma wspólnego z marszałkiem Senatu?”. PolandDaily24 z dnia 7 stycznia 2022 r., „Senate Speaker Tomasz Grodzki’s corruption accusation mounts” [Piętrzą się zarzuty o korupcję wobec marszałka Tomasza Grodzkiego]. Sprawa przeciwko adwokatowi, byłemu zastępcy premiera i byłemu ministrowi edukacji Romanowi Giertychowi, zob. Gazeta Prawna z dnia 29 marca 2022 r., „Sąd nie przychylił się do wniosku prokuratury o aresztowanie Romana Giertycha” oraz sprawa o korupcję przeciwko byłemu ministrowi transportu, zob. Polska Agencja Prasowa z dnia 14 kwietnia 2022 r., „Były szef GROM skazany za korupcję w sprawie związanej ze Sławomirem Nowakiem”.

¹¹⁶ Por. Sprawozdania na temat praworządności z 2022 i 2021 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 16 (2022) i 17 (2021).

odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, które dotyczą działalności poza pełnionymi przez te osoby obowiązkami służbowymi¹¹⁷. Polska uznała Prokuraturę Europejską (EPPO) za właściwy organ w odniesieniu do odpowiednich instrumentów UE w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, a odpowiednie zmiany w Kodeksie postępowania karnego dotyczące współpracy między EPPO a Polską weszły w życie w dniu 27 grudnia 2022 r.¹¹⁸ Ponieważ nie podjęto działań w celu zapewnienia niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych oraz ograniczenia szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, nie poczyniono dotychczas w tym zakresie postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Uchwalono nowe przepisy prowadzące do bezkarności, utrudniające skuteczną walkę z korupcją na wysokim szczeblu. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[...] powstrzymanie się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu”¹¹⁹. W dniu 22 grudnia 2022 r. weszła w życie nowa ustawa o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów prezydenckich w 2020 r.¹²⁰ Projekt ustawy wniesiono po orzeczeniach sądów niższych instancji¹²¹, które argumentowały, że pande-

¹¹⁷ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 54–63; oraz GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 82–91, w którym GRECO ponowiła swoje zalecenie, aby w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz zapewnienie, by procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce (zob. pkt 87). Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o prokuraturze. Zob. w tym kontekście również pismo Prokuratury Europejskiej z dnia 16 lutego 2022 r. skierowane do Komisji Europejskiej i dotyczące odmowy przez Polskę współpracy z EPPO, w którym wskazano, że warunkiem współpracy jest uprzednie zatwierdzenie zmiany w polskim Kodeksie postępowania karnego. Według sprawozdania rocznego Prokuratury Europejskiej z 2022 r. EPPO otrzymała w 2022 r. 17 zawiadomień od podmiotów prywatnych z Polski – nieuczestniczącego państwa członkowskiego (s. 77), przy czym Polska była zaangażowana w 31 spraw EPPO w 2022 r. (s. 96). Nie podpisano jeszcze ustaleń roboczych dotyczących współpracy, które sfinalizowano na szczeblu technicznym. Polska wstrzymuje się od członkostwa w EPPO i pozostaje państwem nieuczestniczącym. Ustalenia robocze ułatwiają współpracę w postępowaniach przygotowawczych i sądowych związanych z przestępstwami kryminalnymi, w ramach właściwych kompetencji i w odniesieniu do wymiany strategicznych i operacyjnych informacji i materiałów dowodowych, ekstradycji oraz innych form współpracy, podobnie jak jest to w przypadku innych państw trzecich nienależących do UE.

¹¹⁹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

¹²⁰ Ustawę z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Sejm uchwalił – po odrzuceniu weta Senatu, który uznał ją za niezgodną z Konstytucją – w dniu 15 grudnia 2022 r., a Prezydent RP podpisał w dniu 18 grudnia 2022 r.

¹²¹ Sądy stwierdziły, że decyzja Prezesa Rady Ministrów w sprawie polecenia państwowej Poczcie Polskiej S.A. przygotowania i przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie korespondencyjnym była nieważna, zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. w sprawie VII SA/Wa 992/20. W dniu 3 kwietnia 2020 r. dotychczasowy prezes Poczty Polskiej został odwołany ze stanowiska i zastąpiony przez wiceministra obrony, który w celu dotrzymania terminu wyborów rozpoczął przygotowania do nich jeszcze przed wejściem w życie odnośnej ustawy. Zob. Notes from Poland z dnia 27 maja 2020 r., „70 million zloty bill for Poland’s abandoned presidential election” [Odwołane wybory prezydenckie w Polsce kosztują 70 mln złotych]. Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, w którym wskazano, że „potrzeba i cel przyjęcia projektowanych rozwiązań wynika z kształtowania się linii orzeczniczych, które

mia COVID-19 nie może uzasadniać tego, że organy administracji publicznej upoważniono do działania poza prawem, bez obowiązujących przepisów prawnych¹²². Nowa ustawa zapewnia amnestię urzędnikom samorządów terytorialnych. Stanowi, że nie wszczynają się postępowania, a wszczęte umarza, o czyn popełniony w czasie obowiązywania stanu epidemii, polegający na przekazaniu operatorowi pocztowemu spisu wyborców w związku z wyborami prezydenckimi w 2020 r.¹²³ Ponadto wydane wyroki skazujące usuwa się z Krajowego Rejestru Karnego¹²⁴. Oprócz tego w mocy i niezmienione pozostają wcześniej wprowadzone klauzule bezkarności¹²⁵. Takie zwolnienia od odpowiedzialności karnej zwiększają ryzyko korupcji i mogą sprzyjać nadużywaniu władzy politycznej i administracyjnej ze względu na brak środków odstraszających i poczucie bezkarności. W związku z powyższym stwierdza się brak postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Brak jest postępów we wzmacnianiu przepisów regulujących lobbying w Polsce. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbying [...]”¹²⁶. Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹²⁷ przewidywał nowe-

opierają się na redukcyjnej i formalistycznej wykładni dokonywanej przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz niektóre sądy powszechne. Sądy te, bez wyraźnych podstaw prawnych ku temu, orzekały o przekroczeniu uprawnień przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazywali spis wyborców [...]”.

¹²² *Ibid.* W czasie, gdy premier wydał decyzję polecającą Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów (w dniu 16 kwietnia 2020 r.), nie obowiązywał jeszcze art. 99 ustawy w sprawie COVID (stanowiący, że Poczta Polska jako wyznaczony operator ma prawo do uzyskania od wszystkich podmiotów publicznych dostępu do wszelkich rejestrów i spisów danych osobowych). Na późniejszym etapie został on uznany za niezgodny z prawem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Zob. Prawo.pl z dnia 7 czerwca 2022 r., „WSA: Udostępnienie danych na potrzeby wyborów kopertowych naruszyło RODO”. Operator pocztowy zwrócił się do gmin o przekazanie imion i nazwisk, adresów i numerów PESEL wyborców. Niektóre gminy odmówiły udostępnienia takich danych osobowych bez podstawy prawnej, zob. Notes from Poland z dnia 27 maja 2020 r., „70 million zloty bill for Poland’s abandoned presidential election”. Inne jednak przekazały wykazy wyborców, za co niektórzy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zostali zaskarżeni do sądu i ukarani, zob. Prawo.pl z dnia 22 grudnia 2022 r., „Ustawa już obowiązuje – nie będzie kar dla wójtów, którzy przekazali spisy wyborców Poczcie Polskiej”. Z doniesień wynika, że Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyła do prokuratury zawiadomienia przeciwko wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast, którzy przekazali wykazy wyborców, w 200 sprawach, z których większość czeka na rozstrzygnięcie. Fundacja Batorego z dnia 9 grudnia 2022 r., „Korupcyjne prezenty z okazji 9 grudnia”.

¹²³ Art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

¹²⁴ Art. 2 ust. 1 *ibid.*

¹²⁵ W kwietniu 2022 w art. 483 § 1 ustawy – Kodeks spółek handlowych wprowadzono zmiany znoszące odpowiedzialność członków zarządów i rad nadzorczych spółek za działanie na szkodę przedsiębiorstwa, zob. Polish News z dnia 17 stycznia 2023 r., „Lex Obajtek», changes in the Code of Commercial Companies – Comments of politicians” [„Lex Obajtek”, zmiany w kodeksie spółek handlowych – komentarze polityków]; Gazeta Wyborcza z dnia 17 stycznia 2023 r., „Kolejna »ustawa bezkarnościowa«. Mówią o niej »lex Lotos«, »lex Obajtek«”. Więcej informacji na temat przedsiębiorstw państwowych, zob. wyżej w tekście. W odniesieniu do klauzuli bezkarności w przepisach dotyczących zamówień publicznych, wprowadzonych po raz pierwszy podczas pandemii COVID-19 w 2020 r., oraz propozycji zawartych w projekcie ustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy w 2022 r. – zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19–20.

¹²⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

¹²⁷ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, (M.P. z 2018 r. poz. 12). Zob. też powyżej w części poświęconej Programowi Przeciwdziałania Korupcji.

lizację ustawy o działalności lobbingowej, pochodzącej z 2005 r.¹²⁸ Dotychczas jednak nie urzeczywistniono tego planu. W Polsce nie ma przepisów dotyczących lobbingu, które zobowiązywałyby osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze do ujawniania swoich kontaktów z przedstawicielami grup interesu¹²⁹. Na brak takich przepisów zwracano uwagę w debatach publicznych w grudniu 2022 r., kiedy rząd był poddawany intensywnemu lobbingowi przez przemysł farmaceutyczny podczas negocjacji w sprawie zmian do ustawy o refundacji leków¹³⁰. W dalszym ciągu obawy wzbudza także skuteczność obowiązujących obecnie rejestrów lobbyistów¹³¹. W związku z tym nie poczyniono dalszych postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Nie podjęto jeszcze działań w celu standaryzacji polskiego systemu oświadczeń majątkowych i ich kontroli. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie [...] standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów”. Działania te zaplanowano w Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹³², ale dotychczas ich nie zrealizowano¹³³. W rezultacie wciąż brak jest scentralizowanego systemu składania i monitorowania oświadczeń, a poziom cyfryzacji oświadczeń o stanie majątkowym polityków nadal jest niski¹³⁴. Większość oświadczeń jest nadal wypełniana ręcznie

¹²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej. Mająca zastosowanie ustawa zawiera definicję lobbingu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje nakładane na niezarejestrowanych lobbyistów. O ile większość celów związanych z zapewnieniem materiałów edukacyjnych i szkoleń została zrealizowana, o tyle wdrożenie ważnych inicjatyw ustawodawczych określonych w programie nie zostało ukończone. Dotyczy to między innymi projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, reformy systemu oświadczeń o stanie majątkowym oraz nowelizacji przepisów dotyczących lobbingu, jak wspomniano wcześniej w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 14.

¹²⁹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 32–36. W praktyce istnieją trzy rejestry podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową: jeden dotyczący działalności wobec rządu (na podstawie ustawy o działalności lobbingowej), jeden – wobec niższej izby parlamentu (Sejmu) i jeden – wobec wyższej izby parlamentu (Senat). Organem nadzorującym działalność lobbingową wobec rządu, prowadzącym odnośny rejestr, jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W przypadku członków parlamentu nadzór nad działalnością lobbingową sprawują obie jego izby.

¹³⁰ Więcej szczegółowych informacji, zob. Gazeta Prawna z dnia 27 grudnia 2022 r., „Historia jednej poprawki. Służby specjalne podejrzewają lobbing branży farmaceutycznej”; zob. także BakerMcKenzie z dnia 13 października 2022 r., „Poland: Amendment to the new Reimbursement Act” [Polska: zmiana nowej ustawy o refundacji leków].

¹³¹ Odsetek rejestracji zmniejsza się, a nadzór nie jest systematyczny i nie ma dostępnych informacji, czy stosuje się kary wobec niezarejestrowanych lobbyistów, jak wcześniej wspomniano w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹³² Podstawą programu była uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12). Programowi towarzyszył plan działania, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. O ile większość celów związanych z zapewnieniem materiałów edukacyjnych i szkoleń została zrealizowana, o tyle wdrożenie ważnych inicjatyw ustawodawczych określonych w programie nie zostało ukończone. Dotyczy to między innymi projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, reformy systemu oświadczeń o stanie majątkowym oraz nowelizacji przepisów dotyczących lobbingu, jak wspomniano wcześniej w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 14.

¹³³ Jak wspomniano wcześniej, Centralne Biuro Antykorupcyjne przygotowało projekt rozporządzenia w tej sprawie, ale nie został on upubliczniony, zaś prace techniczne nad bardziej ustandaryzowanym systemem elektronicznym zawieszono do czasu podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Wnioski zainteresowanych stron o dostęp do dokumentów dotyczących tego rozporządzenia odrzucono, zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18.

¹³⁴ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, zalecenia x oraz xi, pkt 72 i 78.

i z użyciem różnych formularzy¹³⁵. W związku z tym nie poczyniono postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

W toku są nadal prace nad specjalnym prawodawstwem chroniącym sygnalistów. Według informacji Biura Ministra do spraw Unii Europejskiej po dyskusjach w Radzie Ministrów, jakie miały miejsce na początku marca 2022 r., projekt ustawy transponującej dyrektywę UE nie został jeszcze przekazany do Sejmu i nie ma dostępnego harmonogramu prac nad tym projektem¹³⁶. Projekt ustawy, stanowiący dla rządu priorytet polityczny, przewiduje przeniesienie kompetencji organu administracyjnego¹³⁷ i kanału dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jak pierwotnie planowano, na Państwową Inspekcję Pracy¹³⁸. Zainteresowane strony zgłosiły zastrzeżenia do planowanej zmiany ze względów instytucjonalnych, prawnych i praktycznych związanych z Państwową Inspekcją Pracy¹³⁹. Do czasu wprowadzenia zmian w obecnych przepisach dotyczących sygnalistów ochronę sygnalistów regulują różne przepisy prawne¹⁴⁰.

Wprowadzono w życie nowe środki zwiększające przejrzystość finansów partii politycznych, ale utrzymują się obawy dotyczące darowizn dla partii politycznych oraz kampanii wyborczych. W dniu 1 lipca 2022 r. weszły w życie przepisy nakładające na partie polityczne wymóg publikowania aktualnych informacji dotyczących rejestru wpłat¹⁴¹ i rejestru umów¹⁴²

¹³⁵ *Ibid.* Sprawozdania na temat praworządności z 2021 i 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19 (2021) i 18 (2022), gdzie wskazano, że używa się co najmniej 16 różnych formularzy. Przepisy dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym są rozproszone w kilku aktach ustawodawczych.

¹³⁶ Z powodu liczonego od dnia 17 grudnia 2021 r. opóźnienia w transpozycji dyrektywy do prawa krajowego Komisja postanowiła zaskarżyć Polskę do Trybunału Sprawiedliwości, zob. komunikat prasowy „Komisja Europejska podejmuje decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej spraw przeciwko 8 państwom członkowskim w związku z ochroną sygnalistów” (IP 23/703 z dnia 15 lutego 2023 r.). Więcej informacji na temat działań podjętych przez Polskę w celu transpozycji dyrektywy, zob. <https://www.whistleblowingmonitor.eu/?country=poland>.

¹³⁷ Art. 1 i 57 projektu ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa.

¹³⁸ Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wizyty w Polsce rzecznik pozytywnie przyjmuje tę zmianę z uwagi na swoje bardziej ograniczone kompetencje w zakresie naruszeń popełnianych przez organy, a nie osoby fizyczne.

¹³⁹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Fundacja Batorego wyraziły obawy zainteresowanych stron dotyczące skuteczności ochrony sygnalistów w sytuacji, gdy organem otrzymującym zgłoszenia sygnalistów miałaby zostać Państwowa Inspekcja Pracy, ze względu na brak zasobów i kompetencji oraz ryzyko upolitycznienia wynikające z politycznych powołań na stanowiska; na podstawie informacji otrzymanych od Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁴⁰ Polska poinformowała, że sygnaliści korzystają z ochrony na podstawie ogólnych przepisów prawa pracy oraz przepisów chroniących sygnalistów przed odwetem, takich jak przepisy przeciwdziałające dyskryminacji oraz przepisy zakazujące mobbingu w miejscu zatrudnienia; w przeglądzie prawa stwierdzono jednak, że skuteczność przepisów zawartych w kodeksie pracy jest w praktyce niska i obejmuje tylko część osób pracujących. Zob. ONZ, Konferencja państw stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), Grupa ds. przeglądu wdrażania – Polska, s. 5, a także OECD (2015), Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations (2015) [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu (2015)], s. 5 i 29.

¹⁴¹ Nowy art. 25 ust. 6–13 ustawy o partiach politycznych. Rejestr darowizn ma formę elektroniczną, można go przeszukiwać i jest udostępniany w biuletynie informacji publicznych prowadzonym przez partie polityczne; zawiera informacje tylko o darowiznach, które przekraczają kwotę około 2 500 EUR (tj. 10 000 PLN), przekazanych przez daną osobę w ciągu jednego roku, z wyłączeniem składek członkowskich. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosowana jest administracyjna kara pieniężna (równa 50% kwoty dokonanych płatności).

¹⁴² Nowy art. 27 lit. a)–c) ustawy o partiach politycznych; art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.). Rejestr umów ma formę elektroniczną i jest udostępniany publicznie. Rejestr zawiera informacje o numerze umowy, dacie i miejscu podpisania umowy,

partii politycznych w biuletynie informacyjnym partii dostępnym dla ogółu społeczeństwa¹⁴³. Zainteresowane strony uważają publiczne udostępnienie tych informacji za ważny krok w kierunku większej przejrzystości finansów partii politycznych, ale zwróciły uwagę, że wiarygodność publikowanych danych jest jeszcze niepotwierdzona¹⁴⁴. Praktyka publikowania tych informacji jest nadal zróżnicowana¹⁴⁵. Zainteresowane strony zwróciły uwagę, że obawy budzi praktyka dokonywania jednoczesnych wpłat przez dużą liczbę osób fizycznych z tego samego przedsiębiorstwa państwowego na rzecz poszczególnych polityków¹⁴⁶. Ponieważ wpłaty te są na poziomie tylko nieco niższym od rocznego pułapu wpłat od osób fizycznych, rodzi to pytania dotyczące konfliktu interesów, skuteczności zakazu darowizn od podmiotów prawnych na rzecz partii politycznych oraz przejrzystości finansowania kampanii politycznych w praktyce¹⁴⁷. W tym kontekście niektóre zainteresowane strony zwracają uwagę na problemy systemowe związane z siecią klientelistycznych powiązań z przedsiębiorstwami państwowymi oraz rosnącą instytucjonalizacją i skalą tej praktyki, która przyczynia się do nierówności w procesie wyborczym¹⁴⁸. Najwyższej Izbie Kontroli nie umożliwiono przeprowadzenia kontroli, czy takie wpłaty od spółek Skarbu Państwa są zgodne z mającymi zastosowanie przepisami, uzasadniając tę odmowę brakiem podstawy prawnej kontroli przedsiębiorstw, mimo że własność państwa w tych przed-

okresie obowiązywania umowy, stronach umowy i ich przedstawicielach, przedmiocie, wartości i trybie umowy. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosuje się takie same administracyjne kary pieniężne, jak w przypadku rejestru darowizn, zob. przypis powyżej.

¹⁴³ Jak wspomniano wcześniej, rejestry wprowadzono w drodze ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.), zob. także Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18.

¹⁴⁴ Zob. także Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19.

¹⁴⁵ Informacje publikowane są na stronie internetowej partii w formacie pliku pdf do pobrania (zob. strony internetowe Platformy Obywatelskiej: http://bip.platforma.org/rejestr_umow_i_wplat/ lub partii Lewica Razem: <https://partiarazem.pl/informacje/bip>) bądź wbudowanych tabel (zob. strony internetowe Prawa i Sprawiedliwości: <http://bip.pis.org.pl/rejestr-wpat> lub Nowej Lewicy: <https://bip.lewica.org.pl/rejestr-wplat>), natomiast niektóre partie w ogóle nie udostępniły jeszcze rejestrów (zob. strony internetowe partii Nowa Nadzieja: <https://wolnosc.pl/>).

¹⁴⁶ Informacje otrzymane od Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce. W 2022 r. dziennikarze wykryli, że w tym samym dniu w 2019 r. łącznie 22 menedżerów w będącej własnością państwa spółce Orlen przekazało wpłaty na wsparcie kampanii wyborczych dwóch polityków w kwocie po około 16 000 EUR dla każdego z nich. W tym kontekście zob. TVN24 z dnia 31 października 2022 r., „Do spółki z PiS. Parakampania” oraz TVN24 z dnia 5 sierpnia 2022 r. „Pieniądże płyną do partii. Wpłaty od europosłów i członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa”, w których to doniesieniach podniesiono zarzuty dotyczące *quid pro quo*, tj. że osoby, które otrzymały dobrą posadę w spółce Skarbu Państwa, według partyjnego zwyczaju powinny się odwdziżyć. Lista darczyńców z 2019 r. nie jest opublikowana, ale jest dostępna na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej (<https://wybory.gov.pl>). W odniesieniu do wsparcia kampanii wyborczej byłego wiceministra energii przez pracowników państwowych spółek górniczych nadzorowanych przez resort zob. TVN24 z dnia 7 listopada 2022 r., „»Krzysiu jest moim kolegą, dałem go na stanowiskoo. Kto jeszcze dostał stołek i wpłacił na kampanię PiS?». Zob. też Business Insider z dnia 21 grudnia 2022 r., „Władze spółek Skarbu Państwa hojnie dotują PiS”; TVN24 z dnia 27 lutego 2023 r., „Wpłaty na konto PiS od menedżerów państwowych spółek. Ustalona wcześniej przepompownia na fundusz partii”.

¹⁴⁷ Art. 25 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych zabrania przyjmowania darowizn od podmiotów prawnych.

¹⁴⁸ Informacje otrzymane od Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Fundacji Wolne Sądy, Instytutu Spraw Publicznych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji Batorego do celów Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 18.

siębiorstwach przekraczała 50%¹⁴⁹. W świetle wyborów parlamentarnych planowanych na jesień 2023 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE zaleciło, by nie wprowadzano zmian w podstawowych elementach wyborczych ram prawnych w tym roku, przed wyborami parlamentarnymi, oraz by przeprowadzono konsultacje publiczne¹⁵⁰; niektóre zainteresowane strony obawiają się natomiast wzrostu korupcji w okresie przed wyborami¹⁵¹.

Istnieją obawy dotyczące ryzyka korupcji w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych. W październiku 2022 rząd wprowadził zmiany przepisów (zwane potocznie „tarczą prawną”) upraszczające i przyspieszające procedury administracyjne, które mają zastosowanie także do umów zawieranych na mocy prawa zamówień publicznych¹⁵². Obowiązujące obecnie prawo pozwala na modyfikację umów w sprawie zamówienia publicznego ze względu na nieoczekiwane zmiany kosztów, których instytucja zamawiająca nie mogła przewidzieć¹⁵³. Podejrzanie nieprawidłowości w zaproszeniu do składania wniosków ogłoszonym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zwróciło uwagę opinii publicznej. Centralne Biuro Antykorupcyjne wszczęło dochodzenia związane z funduszami strukturalnymi UE, które w tym przypadku przyznano w procedurze przyspieszonej¹⁵⁴, zaś zainteresowane strony zwracały uwagę na obawy związane

¹⁴⁹ Według doniesień prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania w pięciu sprawach zgłoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, na skutek czego Najwyższa Izba Kontroli złożyła skargę do Sądu Rejonowego w Warszawie, zob. Notes from Poland z dnia 1 lutego 2023 r., „State audit office notifies prosecutors of alleged crime by Polish oil giant Orlen” oraz Euractiv z dnia 19 grudnia 2022 r., „Polish opposition notifies prosecution of irregularities in state fuel merger”. Zob. też Polityka z dnia 11 lutego 2023 r., „Machina PiS do wyprowadzania milionów ze spółek. Kontrolerzy NIK całują kłamkę”.

¹⁵⁰ Projekt ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw łączy kilka projektów ustaw złożonych w Sejmie w dniu 22 grudnia 2022 r., z których wiele przyjęto w drugim i trzecim, ostatnim czytaniu tego samego dnia – 26 stycznia 2023 r. Nowelizacja ustawy wprowadziłyby znaczne zmiany w Kodeksie wyborczym z 2011 r. oraz pewne zmiany w wybranych przepisach ustawy o partiach politycznych z 1997 r., ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 r., ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym z 2000 r., ustawy o referendum lokalnym z 2000 r., ustawy o referendum ogólnokrajowym z 2003 r. oraz w kilku innych aktach ustawodawczych. Zob. OBWE ODIHR, 20 lutego 2023 r., Opinion on the Draft Act amending the Election Code and certain other Acts (Senate paper No. 911) – Poland [Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 911) – Polska], s. 2. Nowelizacja ustawy wprowadziłyby znaczne zmiany w Kodeksie wyborczym z 2011 r. oraz pewne zmiany w wybranych przepisach ustawy o partiach politycznych z 1997 r., ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 r., ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym z 2000 r., ustawy o referendum lokalnym z 2000 r., ustawy o referendum ogólnokrajowym z 2003 r. oraz w kilku innych aktach ustawodawczych.

¹⁵¹ Informacje otrzymane od organizacji mediów i dziennikarzy (Towarzystwo Dziennikarskie, Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne, Fundacja Bona Notitia, Izba Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Polskich Mediów) w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁵² Zob. art. 44 i 48 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. W tym kontekście zob. także dotyczące Polski sprawozdanie krajowe w ramach europejskiego semestru z 2023 r., s. 11, w którym zwrócono uwagę, że w 2022 r. w około połowie przetargów publicznych uczestniczył tylko jeden oferent, co stanowiło najwyższy odsetek wśród państw członkowskich UE. Z badania Eurobarometr Flash dotyczącego opinii na temat korupcji w UE wynika, że 22% przedsiębiorstw w Polsce (średnia UE 26%) uważa, że korupcja uniemożliwiła im w praktyce wygranie przetargu publicznego lub zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego w ciągu ostatnich trzech lat. Badanie Eurobarometr Flash 524 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2023 r.).

¹⁵³ *Ibid*, art. 48 ustawy.

¹⁵⁴ Zob. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Kontrola CBA w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (2023). Zob. także Research Professional News z dnia 23 lutego 2023 r., „Polish research funder probed by anti-

z rosnącym problemem korupcji politycznej w przydzielaniu funduszy określonym podmiotom bezpośrednio przed wyborami¹⁵⁵. Obawy te wzbudziło między innymi istotne zwiększenie budżetu na zaproszenia do składania wniosków na etapie oceny wniosków (które to zwiększenie objęto dochodzeniem)¹⁵⁶ oraz przyznanie dotacji przedsiębiorstwom, które założono na krótko przed ogłoszeniem zaproszenia do składania wniosków lub które nie przedstawiły wystarczających dowodów wykazujących ich stabilność finansową¹⁵⁷. Parlamentarzyści złożyli do Najwyższej Izby Kontroli wniosek o kontrolę tego przypadku związanego z funduszami strukturalnymi UE¹⁵⁸.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

W Polsce wolność prasy i innych środków komunikacji społecznej oraz wolność wypowiedzi są chronione konstytucyjnie. Zgodnie z Konstytucją na straży interesu publicznego w dziedzinie radiofonii i telewizji stoi organ regulacyjny ds. mediów, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której członkowie są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Ustawa o radiofonii i telewizji oraz ustawa – Prawo prasowe to kluczowe instrumenty prawne, które ustanawiają szczegółowe ramy prawne dla organu regulacyjnego ds. mediów oraz gwarancje dotyczące wykonywania zawodu dziennikarza, w tym odpowiednie przepisy regulujące dostęp do informacji publicznych¹⁵⁹.

Mimo pozytywnych zmian wprowadzonych w 2021 r. pewne obawy wzbudza funkcjonalna niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji z 2021 r. zmieniono procedurę odrzucenia sprawozdania rocznego KRRiT przez Sejm i Senat, która skutkuje automatycznym wygaśnięciem kadencji członków KRRiT. Dokonano tego głównie przez wprowadzenie dodatkowych wymogów formalnych w procedurze odrzu-

-corruption bureau” [Polski podmiot finansujący badania naukowe objęty kontrolą biura antykorupcyjnego]. Omawiane zaproszenie do składania wniosków finansowane z funduszy strukturalnych UE zostało ogłoszone w październiku 2022 r. i dotyczyło projektów w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, cyfryzacji przemysłu oraz cyfrowych technologii kreatywnych.

¹⁵⁵ Informacje otrzymane od organizacji mediów i dziennikarzy (Towarzystwo Dziennikarskie, Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne, Fundacja Bona Notitia, Izba Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Polskich Mediów) oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego i stowarzyszeń sędziów i prokuratorów w kontekście wizyty w Polsce; informacje te wskazywały na związek przyznanych dotacji i zmian w zaproszeniu do składania wniosków dotyczącym funduszy strukturalnych UE z korupcją polityczną i zbliżającymi się wyborami planowanymi na jesień 2023 r.

¹⁵⁶ *Ibid.* Budżet zwiększono z 138 mln EUR do 178 mln EUR, zob. *Oko.press* z dnia 28 lutego 2023, „O co chodzi w aferze z NCBiR? Gigantyczne dotacje dla podejrzanych firm”: <https://oko.press/o-co-chodzi-w-aferze-z-ncbir-gigantyczne-dotacje-dla-podejrzanych-firm>

¹⁵⁷ *Ibid.* Według doniesień jedna z firm, którym przyznano dotację, od czasu założenia w 2020 r. odnotowywała straty finansowe, zaś druga została założona jako podmiot wirtualny na 10 dni przed przedłużonym terminem składania wniosków z niewielkim kapitałem około 1000 EUR, a jednak otrzymała 20% łącznego budżetu konkursu, mimo że w ocenie kwalifikującej do dofinansowania uzyskała wynik nieznacznie powyżej minimalnego poziomu. Inne zastrzeżenia dotyczyły przedłużenia terminu składania wniosków na krótko przed pierwotnym terminem. Zob. także *Polish News* z dnia 23 lutego 2023 r., „The scandal at the National Center for Research and Development. National Center for Research and Development, “Fast track” competition. New arrangements, conflict of interest” [Skandal w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Konkurs „Szybka ścieżka”. Nowe ustalenia, konflikt interesów].

¹⁵⁸ *Science Business* z dnia 8 marca 2023 r., „Police in Poland launch investigation into fast-track grants disbursed by national research funding agency” [Policja w Polsce wszczyną śledztwo w sprawie dotacji przyznanych w ramach szybkiej ścieżki przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju].

¹⁵⁹ Polska zajmuje obecnie 57 miejsce w światowym rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic z 2023 r. (w ubiegłym roku była na 66 miejscu).

cenia sprawozdania. Pomimo tej zmiany prawnej kwestionuje się, czy nowa Rada jest w pełni niezależna¹⁶⁰. W monitorze pluralizmu mediów z 2023 r. odnotowano średnie ryzyko w odniesieniu do niezależności i skuteczności organu regulacyjnego ds. mediów¹⁶¹. W sierpniu 2022 r. Senat wybrał jednego członka KRRiT. Następnie, we wrześniu 2022 r. Sejm powołał dwóch członków, a w październiku 2022 r. prezydent RP powołał dwóch członków KRRiT. Zainteresowane strony uważają, że obecny skład KRRiT może doprowadzić do jeszcze większego jej upolitycznienia¹⁶². Przedstawiciele środowisk mediów i organizacje pozarządowe wskazywali różnice w podejściu KRRiT podczas wykonywania uprawnień kontrolnych¹⁶³ wobec mediów publicznych z jednej strony, a nadawców prywatnych z drugiej strony¹⁶⁴. Niektóre zainteresowane strony kwestionują też, czy ramy prawne zapewniają skuteczne mechanizmy odwoławcze przeciwko decyzjom przewodniczącego KRRiT¹⁶⁵.

Nie odnotowano dalszych postępów w zapewnianiu uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym.

W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „zapewnienie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym”. Choć prezydenckie weto z dnia 27 grudnia 2021 r. faktycznie zablokowało ustawę, która przewidywała możliwość nieprzyznania koncesji na nadawanie operatorom bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym przez osoby zarejestrowane poza Europejskim Obszarem Gospodarczym, nie podjęto żadnych istotnych działań w celu wykonania zalecenia w sprawie praworządności z 2022 r. Niektóre zainteresowane strony zgłaszały, że wykonywanie przez KRRiT uprawnień kontrolnych może być postrzegane jako próba stworzenia niepewności prawa wokół koncesji przyznawanych niektórym mediom¹⁶⁶. W związku z tym nie poczyniono dalszych postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

¹⁶⁰ Uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 28; uwagi przekazane przez Polskie Towarzystwo Dziennikarskie na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 16. Zob. także: Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 21.

¹⁶¹ Monitor pluralizmu mediów z 2023 r., s. 11.

¹⁶² Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland [Raport Liberties nt. praworządności – Polska] s. 17.

¹⁶³ Art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji upoważnia KRRiT do badania i karania przypadków propagowania działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym.

¹⁶⁴ W 2023 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy pojawił się wpis dotyczący postępowań wszczętych przeciwko stacjom radiowym TOK FM i Radio Zet. W dniu 28 kwietnia 2023 r. KRRiT nałożyła karę pieniężną w wysokości 80 700 PLN na stację radiową TOK FM, twierdząc, że programy TOK FM promują nielegalne działania oraz poglądy i postawy sprzeczne z moralnością i dobrem społecznym. Zob.: Press.pl z dnia 28 kwietnia 2023 r., „Przewodniczący KRRiT Maciej Świrski nakłada 80 tys. zł kary dla nadawcy TOK FM”. Ponadto, w grudniu 2022 r. KRRiT wszczęła postępowanie w związku z filmem dokumentalnym wyemitowanym przez kanał TVN24. Zob.: uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 27; uwagi przekazane przez organizację Reporterzy bez Granic na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 15; Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland [Raport Liberties nt. praworządności – Polska] s. 15.

¹⁶⁵ Obawy zainteresowanych stron budzi fakt, że takie odwołanie byłoby w ostatniej instancji rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego; w tym względzie zob. s. 6 powyżej. Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland [Raport Liberties nt. praworządności – Polska] s. 15.

¹⁶⁶ Przykładowo w grudniu 2022 r. KRRiT wszczęła postępowanie w związku z filmem dokumentalnym wyemitowanym przez kanał TVN24. Jak donosi Liberties, nadawcy grozi kara w wysokości do 986 010 PLN. Ponadto, jeżeli kontrola prowadzona przez KRRiT zakończy się stwierdzeniem, że nadawca dopuścił się „rażącego naruszenia” warunków określonych w ustawie o radiofonii i telewizji lub warunkach koncesji,

Zwiększył się poziom przejrzystości w zakresie własności mediów. Wejście w życie w 2021 r. nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, przyjętej w kontekście transpozycji do prawa krajowego zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, wiązało się z wprowadzeniem dalszych wymogów dotyczących przejrzystości w zakresie własności mediów. Nowe przepisy zobowiązują nadawców, platformy wideo na żądanie i platformy udostępniania wideo do przekazywania informacji na temat komplementariuszy, akcjonariuszy lub wspólników oraz beneficjentów rzeczywistych tych podmiotów do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych oraz publikowania tych informacji na swoich stronach internetowych. Ponadto operatorzy ci są też zobowiązani do ujawnienia informacji na temat wszystkich usług medialnych przez nich oferowanych lub należących do tego samego przedsiębiorstwa, takich jak gazety, czasopisma lub platformy udostępniania wideo. W konsekwencji, na skutek tej zmiany legislacyjnej w monitorze pluralizmu mediów z 2023 r. odnotowano poprawę przejrzystości w zakresie własności mediów¹⁶⁷.

Mimo obowiązujących gwarancji prawnych chroniących niezależność redakcyjną pojawiają się zarzuty dotyczące wpływów politycznych na media w praktyce. Polski porządek prawny obejmuje zestaw przepisów dotyczących niezależności redakcyjnej, zapisanych w ustawie – Prawo prasowe i w ustawie o radiofonii i telewizji. Zainteresowane strony zwróciły jednak uwagę na kilka przypadków domniemanej politycznej ingerencji w decyzje redakcyjne podmiotów medialnych¹⁶⁸. Do przykładów należą: usunięcie krytycznego wobec rządowej reformy podatkowej wywiadu ze strony internetowej regionalnego podmiotu medialnego należącego do grupy Polska Press, której właścicielem jest państwowy gigant naftowy PKN Orlen, a także zablokowanie artykułu będącego efektem dziennikarstwa śledczego w lokalnej gazecie „Dziennik Wschodni” przez zarząd spółki będącej właścicielem gazety¹⁶⁹. W monitorze pluralizmu mediów z 2023 r. odnotowano duże ryzyko dla niezależności redakcyjnej z uwagi na wpływy komercyjne i wpływy właścicieli, zwracając przy tym uwagę na wyraźny brak środków regulacyjnych lub samoregulacyjnych umożliwiających ujawnianie faktycznych lub potencjalnych przypadków konfliktu interesów właścicieli mediów¹⁷⁰.

Nie poczyniono postępów w zakresie poprawy niezależnego zarządzania i zwiększenia niezależności redakcyjnej w mediach publicznych i w dalszym ciągu istnieją wątpliwości co do niezależności doniesień rozpowszechnianych przez nadawców publicznych. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce: „wzmocnienie przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych”. Rada Mediów Narodowych pozostaje organem właściwym do powoływania i odwoływania

KRRiT będzie prawnie zobowiązana do wycofania koncesji tego nadawcy. Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland [Raport Liberties nt. praworządności – Polska] s. 17. Podobnie, przedstawiciele TOK FM uważają, że kara nałożona przez KRRiT w dniu 28 kwietnia 2023 r. może być postrzegana jako oznaka możliwej niechęci ze strony KRRiT do przedłużenia koncesji TOK FM, która wygaśnie w dniu 3 listopada 2023 r. Zob.: Press.pl z dnia 8 maja 2023 r., „»Biała księga« – korespondencja nadawcy Radia Tok FM z przewodniczącym KRRiT w sprawie kary nałożonej za »podręcznik dla Hitlerjugend«”.

¹⁶⁷ Monitor pluralizmu mediów z 2023 r., s. 9.

¹⁶⁸ Uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 30. W tym względzie zob. także list otwarty Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 listopada 2022 r. skierowany do Prezesa Rady Ministrów z apelem o wprowadzenie środków chroniących wolność i pluralizm mediów po przejściu grupy Polska Press przez PKN Orlen.

¹⁶⁹ Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland [Raport Liberties nt. praworządności – Polska] s. 20.

¹⁷⁰ Monitor pluralizmu mediów z 2023 r., s. 16.

zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej, Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej. KRRiT posiada uprawnienia związane z kartami powinności misyjnych mediów publicznych i ich rocznymi planami programowymi i finansowymi. Ocenia również roczne sprawozdania dotyczące wypełniania ich misji publicznej. W monitorze pluralizmu mediów z 2023 r. zwrócono uwagę na duże ryzyko związane z niezależnością mediów publicznych, podkreślając, że w praktyce powołania i odwołania zarządów i rad nadzorczych są uwarunkowane wyborami politycznymi, a KRRiT nie monitoruje systematycznie działalności mediów publicznych¹⁷¹. Podobnie, zainteresowane strony skarżą się na brak działania ze strony KRRiT w wielu przypadkach stronniczości doniesień mediów publicznych¹⁷², zwłaszcza na temat liderów opozycji i grup mniejszościowych¹⁷³, oraz wybiórczych i niewyważonych relacji medialnych¹⁷⁴. Nie podjęto dalszych działań w celu wzmocnienia przepisów i mechanizmów zwiększających niezależność mediów publicznych. W związku z tym brak jest postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Podmioty kontrolowane przez państwo zamieszczały reklamy głównie w mediach prorządowych. Jako że nie podjęto nowych inicjatyw ustawodawczych dotyczących ram przydzielania reklam państwowych, zainteresowane strony ponownie zwracają uwagę na problemy związane z uczciwością dystrybucji takich reklam¹⁷⁵. Według jednego z niedawnych badań głównymi beneficjentami reklam pochodzących od przedsiębiorstw państwowych są media państwowe¹⁷⁶. W badaniu tym stwierdzono, że dystrybucję reklam państwowych można postrzegać jako instrument manipulacji politycznej, służący dalszej polaryzacji postaw w społeczeństwie. Społeczeństwo obywatelskie również zwraca uwagę na brak regularnego monitorowania wydatków na reklamę państwową¹⁷⁷.

Zgłaszane są trudności związane z prawem dostępu dziennikarzy do informacji. Międzynarodowy Instytut Prasowy donosi o przypadkach odmowy dostępu do informacji publicznych bez jakiegokolwiek uzasadnienia oraz o rutynowym odmawianiu komunikacji lub wywiadów z niektórymi mediami przez urzędników publicznych związanych z partią rządzącą¹⁷⁸. Podobnie w monitorze pluralizmu mediów z 2023 r. odnotowano średnie ryzyko w odniesieniu do ochrony prawa do informacji i wspomniano częste i różne formy odmawiania dziennikarzom dostępu do informacji publicznych¹⁷⁹. Zainteresowane strony zwracają też uwagę na opóźnienia w postępowaniach sądowych istotnych dla ochrony prawa do informacji. Ze względu na czas

¹⁷¹ Monitor pluralizmu mediów z 2023 r., s. 19.

¹⁷² Uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 27.

¹⁷³ Uwagi przekazane przez ILGA na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 19.

¹⁷⁴ Uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 19.; uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 27.

¹⁷⁵ Uwagi przekazane przez organizację Reporterzy bez Granic, s. 18. Zob. także raport na temat wydatków publicznych na reklamę z dnia 30 marca 2022 r. przedstawiony przez Wirtualne Media oraz raport dotyczący wydatków na reklamę przedsiębiorstw państwowych prezentowany przez Notes from Poland.

¹⁷⁶ Zob.: money.pl z dnia 3 marca 2022 r., „1,23 mld zł wydały Spółki Skarbu Państwa na reklamę. Pieniądze szły do »przyjaznych mediów«; Rzeczpospolita.pl z dnia 28 lutego 2023 r., „Kampanie informacyjne rządu warte miliony. Opozycja łączy je z nadchodzącymi wyborami”.

¹⁷⁷ Uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 29; Liberties 2023 Rule of Law Report – Poland, s. 17.

¹⁷⁸ Uwagi przekazane przez Międzynarodowy Instytut Prasowy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 19.

¹⁷⁹ Monitor pluralizmu mediów z 2023 r., s. 11.

trwania takich postępowań wielu dziennikarzy nie korzysta w rezultacie z pełni praw przysługujących im na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁸⁰.

Dziennikarze w dalszym ciągu napotykają trudności w wykonywaniu swojej pracy. W lutym 2022 r. polskie służby specjalne zatrzymały niezależnego dziennikarza pod zarzutem nielegalnego szpiegostwa na rzecz Rosji¹⁸¹. Organizacje broniące wolności prasy wyraziły zaniepokojenie z powodu braku dowodów uzasadniających zatrzymanie dziennikarza¹⁸², który wciąż przebywa w areszcie tymczasowym¹⁸³. Stowarzyszenia dziennikarzy zwracają uwagę na od dawna wyrażaną krytykę przepisu Kodeksu karnego dotyczącego przestępstw polegających na obrazie symboli narodowych, obrazie uczuć religijnych oraz obrazie funkcjonariusza publicznego¹⁸⁴. Ich zdaniem przepis ten potencjalnie wpływa na ramy ochrony dziennikarzy, zważywszy że przypadki zniesławienia mogłyby być skutecznie rozstrzygane na podstawie przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej¹⁸⁵. Na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy w 2023 r. odnotowano cztery wpisy dotyczące Polski, w tym dwa uznane za postępowania o zniesławienie wszczęte przeciwko dziennikarzom¹⁸⁶. Ponadto niekorzystnie na środowisko dziennikarzy wpływa brak środków samoregulacyjnych, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia pozycji dziennikarzy¹⁸⁷. Zwiększona polaryzacja środowiska dziennikarskiego wydaje się osłabiać zachęty sprzyjające takiej samoregulacji¹⁸⁸.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem (Sejm i Senat). Za kontrolę konstytucyjności prawa odpowiada Trybunał Konstytucyjny. Sejm posiada ostateczne uprawnienia decyzyjne w procesie stanowienia prawa. Prawo wniesienia nowej inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, Senatowi, grupie 15 posłów do Sejmu, Radzie Ministrów oraz

¹⁸⁰ Na mocy art. 3a ustawy – Prawo prasowe; zob. uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 32.

¹⁸¹ Niezależny dziennikarz Pablo González został zatrzymany przez polskie służby specjalne w lutym 2022 r. w Rzeszowie, gdzie relacjonował kryzys uchodźczy wywołany przez rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie. Zarzuca mu się nielegalną działalność szpiegowską na rzecz Rosji.

¹⁸² Uwagi przekazane przez Human Rights Watch na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 18.

¹⁸³ W dniu 28 lutego 2023 r. pojawiła się informacja, że sąd apelacyjny przedłużył tymczasowe aresztowanie do dnia 24 maja 2023 r.; zob. Euractiv z dnia 28 lutego 2023 r., „Sąd w Lublinie przedłużył areszt hiszpańskiego dziennikarza. Jest podejrzewany o szpiegostwo”; potwierdziła to również platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy.

¹⁸⁴ Uwagi przekazane przez organizację Reporterzy bez Granic na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 15.

¹⁸⁵ Rezolucja 1577 (2007) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 4 października 2007 r. „Towards decriminalisation of defamation” [W kierunku depenalizacji zniesławienia] zachęca państwa członkowskie do sprzyjania stosowaniu prawa administracyjnego lub cywilnego do rozpatrywania spraw o zniesławienie.

¹⁸⁶ Przykładowo w październiku 2022 r. dziennikarz śledczy Tomasz Piątek został skazany przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia za zniesławienie (art. 212 Kodeksu karnego) na osiem miesięcy prac na cele społeczne. Postępowanie sądowe w jego sprawie było jednak krytykowane z uwagi na fakt, że Tomasz Piątek nie uczestniczył w żadnej rozprawie, gdyż nie był o nich należycie informowany.

¹⁸⁷ Uwagi przekazane przez organizację Reporterzy bez Granic na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 15.

¹⁸⁸ Uwagi przekazane przez Polskie Towarzystwo Dziennikarskie na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 16.

grupie co najmniej 100 000 obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich ma za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podporządkowanym Sejmowi, działającym zgodnie z zasadami kolegalności.

W dalszym ciągu stosowana jest praktyka uchwalania ustaw w drodze procedur, które nie przewidują prowadzenia odpowiednich konsultacji. Zainteresowane strony¹⁸⁹ wielokrotnie wyrażały zaniepokojenie z powodu tempa, w jakim przyjmuje się ustawy, oraz faktu, że projekty ustaw są często przedkładane jako wnioski ustawodawcze parlamentarzystów, a nie rządu¹⁹⁰, co oznacza, że konsultacje publiczne nie są wymagane¹⁹¹. W ramach KPO Polska zobowiązała się do zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów w celu powszechniejszego stosowania konsultacji publicznych i oceny skutków w procesie stanowienia prawa¹⁹². Reforma ta miała by również ograniczyć korzystanie z procedury przyspieszonej do dokładnie zdefiniowanych i wyjątkowych przypadków. Dotychczas nie podjęto jednak żadnych kroków ustawodawczych w tym zakresie. Jedynym etapem procedury ustawodawczej, który umożliwia analizę opinii dotyczących projektów ustaw, są prace w Senacie¹⁹³. Jakość stanowienia prawa oraz częste zmiany przepisów w dalszym ciągu stanowią istotny powód zaniepokojenia przedsiębiorstw w Polsce skutecznością ochrony inwestycji¹⁹⁴.

Na dzień 1 stycznia 2023 r. w Polsce na wykonanie oczekiwało 46 wyroków wiodących Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o osiem więcej niż w poprzednim roku¹⁹⁵. W tym czasie w Polsce wskaźnik oczekujących na wykonanie wyroków wiodących z ostatnich 10 lat wynosił 56% (w porównaniu z 48% w 2022 r.), a średni czas oczekiwania na wykonanie wyroków sięgał 5 lat i 6 miesięcy (w 2022 r. było to 5 lat i 10 miesięcy)¹⁹⁶. Najstarszy wyrok wiodący, oczekujący na wykonanie od 17 lat, dotyczy przewlekłości postępowań przed orga-

¹⁸⁹ Pisemne uwagi konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych, s. 34 oraz stowarzyszenia MEDEL, s. 23.

¹⁹⁰ Informacja roczna Rzecznika Praw Obywatelskich za 2021 r. przedstawiona w dniu 30 listopada 2022 r. Również organizacje pozarządowe sygnalizują, że dialog między rządem a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ulega w ostatnich latach stopniowemu ograniczeniu, a organizacje pozarządowe nie są zapraszane do składania uwag na temat projektów ustaw albo mają na to bardzo mało czasu (zob. pisemne uwagi konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 41).

¹⁹¹ Należy odnotować, że w 2022 r. spośród 277 projektów ustaw złożonych w Sejmie formalnie tryb pilny zastosowano w przypadku 14 projektów (głównie dotyczących kwestii energii i pomocy Ukrainie; zob. pisemne uwagi Sądu Najwyższego (s. 19)). Jednocześnie 18% projektów ustaw rządowych rozpatrzono formalnie w trybie pilnym (zob. pisemne uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych, s. 35).

¹⁹² Kamień milowy F2.1 określony w załączniku do decyzji wykonawczej Rady z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (9728/22).

¹⁹³ Informacje otrzymane od przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich podczas wirtualnej wizyty w Polsce.

¹⁹⁴ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2023, wykres 54.

¹⁹⁵ Przyjęcie niezbędnych środków wykonawczych w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy. Zgodnie z praktyką Komitetu sprawy przeciwko państwu, które wymagają podobnych środków wykonawczych, zwłaszcza środków o charakterze ogólnym, są klasyfikowane do jednej grupy i rozpatrywane łącznie. Pierwszą sprawę w grupie wyznacza się jako sprawę wiodącą w kontekście nadzoru nad środkami o charakterze ogólnym, a powtarzające się sprawy w ramach grupy można zamknąć, gdy z przeprowadzonej oceny wynika, że zastosowano wszystkie możliwe środki indywidualne niezbędne do zapewnienia zadośćuczynienia skarżącemu.

¹⁹⁶ Wszystkie dane liczbowe zostały zestawione przez European Implementation Network na podstawie liczby spraw, które uznaje się za niezakończone w dniu będącym roczną datą graniczną, tj. 1 stycznia 2023 r. Zob. uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 6.

nami administracyjnymi i sądami oraz braku skutecznego środka odwoławczego¹⁹⁷. Na dzień 15 czerwca 2023 r. liczba wyroków wiodących oczekujących na wykonanie wzrosła do 49¹⁹⁸.

Nie poczyniono postępów w zakresie powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, co stwarza zagrożenie dla skutecznego funkcjonowania tego organu. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[z]apewnienie bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i zapewnienie szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli”¹⁹⁹. Marszałek Sejmu jednak nie powołał jeszcze żadnego nowego członka Kolegium, którego skład liczy obecnie dziewięciu z 19 członków²⁰⁰. Według Najwyższej Izby Kontroli sytuacja ta stwarza ryzyko, że od września 2023 r. utraci ona zdolność do wypełniania swoich funkcji, w tym do przeprowadzania należytych i niezależnych kontroli wydatkowania funduszy publicznych²⁰¹. Wciąż nie powołano dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli i nie zwiększono jej budżetu²⁰², co może dodatkowo utrudnić należyte funkcjonowanie tego organu²⁰³. Kontrolerzy NIK napotykały poważne przeszkody podczas przeprowadzania kontroli w przedsiębiorstwach państwowych, gdzie często odmawia im się dostępu do potrzebnej dokumentacji²⁰⁴. Prokuratura nie podejmuje działań następczych w związku z wnioskami Najwyższej Izby Kontroli²⁰⁵, a sami kontrolerzy są poddawani postępowaniom przygotowawczym²⁰⁶. Zważywszy, że nie doszło do dalszych powołań członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i nie odnotowano bardziej systematycznych działań następczych podejmowanych w związku z ustaleniami NIK, stwierdza się brak postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Poważne obawy budzi ustawa uprawniająca komisję administracyjną do oceny i podejmowania decyzji dotyczących pozbawienia osób fizycznych prawa do pełnienia funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat. Do

¹⁹⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., Beller/Polska, 51837/99.

¹⁹⁸ Dane według internetowej bazy danych Rady Europy (HUDOC).

¹⁹⁹ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

²⁰⁰ Według informacji publikowanych przez Najwyższą Izba Kontroli na jej oficjalnej stronie internetowej: <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/>. Zgodnie z pisemnymi uwagami Najwyższej Izby Kontroli przedstawionymi w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce przez NIK złożył dotychczas 34 wnioski o powołanie członków Kolegium, z których przyjęto siedem.

²⁰¹ Według informacji udostępnionych przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli.

²⁰² Według pisemnych uwag Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce. W uwagach tych wyjaśniono, że jeżeli wnioskowane zwiększenie rocznego budżetu nie nastąpi, Najwyższa Izba Kontroli traci w szczególności możliwość zapewnienia podwyżek płac i dostosowania ich do poziomu wynagrodzeń oferowanych na podobnych stanowiskach w innych instytucjach państwowych.

²⁰³ Według pisemnych uwag Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce. Marszałek Sejmu, nie posiadając do tego podstawy prawnej, zwrócił się do sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej o opinię na temat kandydata na stanowisko dyrektora generalnego, zaproponowanego przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Według pisemnych uwag NIK jedną z głównych konsekwencji odmowy powołania dyrektora generalnego jest paraliż instytucjonalny NIK oraz zakłócenie jej działalności nie tylko pod względem kontroli (utrudnianie czynności kontrolnych), ale także organizacji (brak dyrektora generalnego), co w demokratycznym państwie prawa nie może mieć miejsca.

²⁰⁴ Według pisma prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2022 r. do Marszałka Sejmu (KPK-KPP.011.104.2022).

²⁰⁵ Pisemne uwagi przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. W tej kwestii zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 28.

²⁰⁶ Według pisma prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2022 r. do Marszałka Sejmu (KPK-KPP.011.104.2022).

ustawy tej zgłoszono poprawki. Nowa ustawa²⁰⁷ przewiduje powołanie w ramach administracji publicznej specjalnej komisji państwowej, której zadaniem będzie badanie, czy funkcjonariusze publiczni i członkowie kadry kierowniczej wyższego szczebla w spółkach z udziałem Skarbu Państwa działali w latach 2007–2022 pod rosyjskim wpływem na szkodę interesu publicznego. W skład komisji wchodzić będzie dziewięciu członków, wszyscy powołani przez Sejm²⁰⁸. Uprawnienia komisji obejmować będą między innymi dostęp do informacji niejawnych, zmianę lub uchylene decyzji administracyjnych uznanych za wydane pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz – w drodze decyzji administracyjnej – pozbawienie osób fizycznych prawa do pełnienia funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat (tak zwany środek zaradczy)²⁰⁹. Taki środek zaradczy będzie miał natychmiastowe zastosowanie²¹⁰ i może podlegać tylko ograniczonej kontroli przez sądy administracyjne²¹¹. Według zainteresowanych stron nowa ustawa wzbudza poważne obawy dotyczące zasady podziału władzy, ponieważ przyznaje *de facto* kompetencje sądowe do nakładania środków karnych organowi o charakterze ściśle administracyjnym²¹². Komisja Europejska wydała oświadczenie wyrażające duże zaniepokojenie przyjęciem ustawy, ponieważ powstają obawy, że ustawa ta zostanie wykorzystana do uniemożliwiania osobom fizycznym ubiegania się o urzędy publiczne²¹³. W dniu 2 czerwca 2023 r. Prezydent RP złożył projekt poprawek do ustawy²¹⁴. W dniu 8 czerwca 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia²¹⁵. W dniu 30 czerwca 2023 r. polskie władze przesłały odpowiedź na wezwanie do usunięcia uchybienia. Obecnie Komisja tę odpowiedź analizuje.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Ustawa ta weszła w życie w dniu 31 maja 2023 r.

²⁰⁸ Prezes Rady Ministrów wybiera przewodniczącego Komisji spośród członków Komisji; por. art. 9 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 ustawy.

²⁰⁹ Por. art. 16, art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 ustawy.

²¹⁰ Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy „[d]ecyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne”.

²¹¹ Kontrola sądowa sądów administracyjnych ogranicza się do wymogu przestrzegania prawa interpretowanego w wąskim zakresie i nie obejmuje kontroli prawidłowości oceny faktów ani ważenia dowodów.

²¹² Zob. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 grudnia 2022 r. (II.510.1126.2022.MT); opinia Związku Miast Polskich z dnia 3 stycznia 2023 r.; opinia Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. Ustawa zawiera także nieprawidłowości z zakresu prawa karnego procesowego – zob. w tym względzie opinia Prokuratora Krajowego z dnia 12 grudnia 2022 r. (1001-1.0280.326.202). Parlamentarzyści wyrażali też opinię, że komisja może być bezpodstawnie wykorzystywana do zwalczania przeciwników politycznych przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na październik 2023 r. Zob. wp.pl z dnia 11 stycznia 2023 r., „Prezydent Duda znów postawi się PiS? Komisja ds. wpływów rosyjskich może nie powstać” oraz Polska Agencja Prasowa z dnia 11 stycznia 2023 r., „Opozycja o komisji ds. badania wpływów rosyjskich: bubel prawny. PiS: trzeba pokazać prawdę o złym postępowaniu poprzednich rządów”.

²¹³ Oświadczenie Komisji Europejskiej z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie polskiej ustawy o utworzeniu Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne.

²¹⁴ W dniu 16 czerwca 2023 r. Sejm przyjął poprawki do ustawy, które następnie przekazano do Senatu, gdzie oczekują na rozpatrzenie. Jeżeli poprawki zostaną ostatecznie przyjęte, wówczas m.in. wprowadzona zostanie kontrola sądowa decyzji komisji przez sądy powszechne, a nie administracyjne, co oznacza automatyczne zawieszenie skutków kwestionowanych decyzji komisji, usunięty zostanie przepis o uprawnieniach komisji do wydawania zakazu pełnienia funkcji publicznych oraz zmieniony zostanie skład komisji, która miałyby być złożona z ekspertów, a nie posłów do Sejmu. Zob. komunikat prasowy Prezydenta RP z dnia 2 czerwca 2023 r.

²¹⁵ Komisja uważa, że nowa ustawa narusza: (i) zasadę demokracji (art. 2 i 10 TUE); (ii) zasady legalności i nieretroakcji sankcji (art. 49 Karty) oraz ogólne zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej; (iii) prawa do skutecznej ochrony sądowej (art. 47 Karty), zasadę *ne bis in idem* oraz ochronę tajemnicy

Uchwalono zmiany w Kodeksie karnym, które w opinii zainteresowanych stron są niezgodne z prawem krajowym i międzynarodowym. W dniu 2 grudnia 2022 r. Prezydent RP podpisał ustawę wprowadzającą zmiany merytoryczne w Kodeksie karnym²¹⁶. Zainteresowane strony uważają, że niektóre z tych zmian wprowadzają nieproporcjonalne kary, niezgodne z wymogami EKPC, na przykład karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia. Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelna Rada Adwokacka i wielu specjalistów w dziedzinie prawa karnego skrytykowało te zmiany, uznając, że naruszają one prawo krajowe i międzynarodowe²¹⁷.

Poczyniono pewien postęp w zakresie poprawy ram funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich pod względem finansowania. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[p]oprawę warunków działania dla [...] Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących [...] instytucji rzecznika praw obywatelskich”²¹⁸. W dniu 7 grudnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał jednego ze swoich zastępców, którego działania skupiały się na sytuacji związanej z migracją na granicy Polsko-Białoruskiej, co wywołało krytykę ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego²¹⁹. Ujawniono nowy przypadek wykorzystania oprogramowania Pegasus, w związku z czym zaniepokojenie wyraził – obok prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Rzecznik Praw Obywatelskich²²⁰. Budżet przeznaczony na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich na 2023 r. został zwiększony, ale wciąż jest niewystarczający²²¹. Biorąc pod uwagę to zwiększenie budżetu, notuje się pewien

zawodowej (art. 7 Karty); (iv) zawarty w prawie UE wymóg dotyczący ochrony danych (RODO oraz art. 8 Karty). Zob. komunikat prasowy IP/23/3134.

²¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

²¹⁷ Zmienione przepisy m.in. przedłużają lub znoszą okres przedawnienia w przypadku określonych przestępstw; obniżają z 15 do 14 lat granicę wieku, od której nieletni ponosi odpowiedzialność za zabójstwo na podstawie Kodeksu karnego; zwiększają wymiar kary za niektóre poważne przestępstwa, takie jak zgwałcenie, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, rozbój, kierowanie grupą terrorystyczną. Między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich i Sąd Najwyższy zwracali uwagę, że wprowadzone kary są nieproporcjonalne i nieuzasadnione w świetle dostępnych danych na temat karalności. Zob. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 lipca 2022 r. Zob. także opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 2022 r. (II.510.1043.2021.PZ); uchwała nr 82/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2022 r.; Prawo.pl z dnia 26 listopada 2022 r., „Karniści apelują o zawetowanie drakońskiego prawa”, gdzie przytoczono oświadczenie 170 ekspertów prawa karnego;

²¹⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

²¹⁹ Zob. list otwarty z dnia 8 grudnia 2022 r. podpisany przez 90 organizacji pozarządowych, opublikowany przez Fundację Batorego (batory.org.pl z dnia 8 grudnia 2022 r.).

²²⁰ Według doniesień oprogramowanie Pegasus zostało użyte przeciwko prezydentowi miasta, który był w tym czasie zaangażowany w przygotowania kampanii politycznej jednej z partii opozycyjnych przez wyborami parlamentarnymi w 2019 r. Zob. Rzeczpospolita.pl z dnia 3 marca 2023 r., „Prezydent Sopotu inwigilowany Pegasusem przed wyborami w 2019 r.” Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwracając uwagę, że polskie prawo nie pozwala na wykorzystywanie oprogramowania takiego jak Pegasus ze względu na ingerencję w prawa osób fizycznych. Te same obawy wyraził prezes Najwyższej Izby Kontroli. Zob. Rzecznik Praw Obywatelskich, komunikaty prasowe z dnia 10 stycznia 2023 r. i z dnia 2 maja 2023 r. Zob. także Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17 i 24.

²²¹ W szczególności, jeżeli chodzi o zapewnienie, by wynagrodzenie pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiadało wzrostowi stopy inflacji. Budżet nie umożliwia też całkowitego pokrycia kosztów związanych z pomocą potrzebną do rozpatrywania indywidualnych spraw osób z Ukrainy. Informacje otrzymane od przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce. Zob. także raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z listopada 2022 r. pt. „Ratownicy. Biuro Rzecznika

postęp w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. W marcu 2023 r. Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI) przy ONZ ponownie przyznał Rzecznikowi Praw Obywatelskich status „A”²²².

Nie poczyniono postępów w zakresie usprawnienia ram przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, ale społeczeństwo obywatelskie jest nadal bardzo aktywne. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „[p]oprawę warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego [...], z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego [...]”²²³. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce w dalszym ciągu działa w sposób różnorodny i aktywny; obejmuje ono ponad 120 000 organizacji pozarządowych. Według ratingu organizacji CIVICUS przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego w dalszym ciągu uznaje się za „utrudnioną”²²⁴. W dniu 9 czerwca 2022 r. polskie władze zwiększyły kwotę podatku, jaką podatnicy mogą przekazywać organizacjom pożytku publicznego²²⁵. Pomimo krytyki wyrażanej przez zainteresowane strony nie wycofano projektu ustawy mającej na celu zapewnienie „przejrzystości organizacji pozarządowych” ani projektu ustawy zmieniającej przepisy dotyczące obrazy uczuć religijnych²²⁶. Zainteresowane strony wyrażały zaniepokojenie z powodu ciągłych ataków organów publicznych na organizacje pozarządowe, w szczególności organizacje zaangażowane w dostarczanie pomocy humanitarnej na granicy polsko-białoruskiej²²⁷, jak również na aktywistów aborcyjnych²²⁸ oraz przedstawicieli środowiska

Praw Obywatelskich w latach 2015–2022”, p. 53. Zob. również uwagi pisemne ENNHRI przekazane na potrzeby Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r., s. 10.

²²² Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), Podkomitet ds. Akredytacji, status akredytacji na dzień 26 kwietnia 2023 r.

²²³ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 2.

²²⁴ Rating w ocenie CIVICUS. Rating obejmuje pięć kategorii: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. W 2020 i 2021 r. przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego uznano za „ograniczoną”. Według CIVICUS Polska nie wdrożyła zalecenia dotyczącego przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, skierowanego do Polski w ramach powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka przez ONZ. Zob. komunikat prasowy CIVICUS z dnia 28 marca 2023 r. oraz raport CIVICUS pt. „People Power Under Attack” z 2022 r., s. 43.

²²⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw z 2022 r. poz. 1265). Zgodnie z tymi zmianami od dnia 1 stycznia 2023 r. podatnicy mogą zdecydować o przekazaniu organizacji pożytku publicznego 1,5% swojego podatku dochodowego, zamiast 1% obowiązującego przed tą nowelizacją.

²²⁶ Projekty te pozostają w toku prac legislacyjnych, ale od lipca 2022 r. nie odnotowano w tej sprawie żadnych istotnych postępów; zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 29; zob. także pisemne uwagi przekazane przez ClientEarth – Prawnicy dla Ziemi (s. 21–22) oraz konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 38–39).

²²⁷ Według doniesień ataki te dotyczą aktywistów i dziennikarzy, którzy informują o podejrzanym nielegalnym zawracaniu uchodźców z Syrii, Iraku lub Afganistanu przez organy publiczne. Zob. pisemne uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 39) oraz raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z czerwca 2022 r. „Gdzie prawo nie sięga” – 11 miesięcy kryzysu humanitarnego na polsko-białoruskim pograniczu”.

²²⁸ W dniu 14 marca 2023 r. aktywistka, która pomogła ciężarnej kobiecie uzyskać dostęp do antykoncepcji awaryjnej, została skazana na osiem miesięcy ograniczenia wolności. Por. Prawo.pl z dnia 14 marca 2023 r., „Pomoc w aborcji ukarana - aktywistka skazana na prace społeczne”. Wyrażano także zaniepokojenie z powodu ograniczonych możliwości bezpiecznego dostępu kobiet uciekających przed wojną w Ukrainie do legalnej aborcji w Polsce (zob. pisemne uwagi Human Rights Watchdog, s. 20) oraz z powodu nadużywania klauzuli sumienia, która pozwala lekarzom odmówić przeprowadzenia aborcji, jeżeli jest to sprzeczne z ich poglądami religijnymi (zob. Wyborecza.pl z dnia 10 lutego 2023 r., „Ciotka zgwałconej 24-latki, której odmówiono aborcji: Niedzielski i rzecznik praw pacjenta kłamią!”; DW z dnia 2 maja 2023 r., „Outcry in Poland over abortion law” [Oburzenie w Polsce z powodu prawa aborcyjnego]. W czerwcu 2022 r. Minister

LGBTIQ²²⁹, a także – w bardziej ogólnym ujęciu – z powodu uchybień w finansowaniu organizacji pozarządowych w Polsce²³⁰. Podobnie jak w 2022 r. społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu pomocy uchodźcom z Ukrainy²³¹ po wybuchu rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie²³². Prezydent RP po raz drugi zawetował ustawę mającą na celu znaczne zwiększenie kontroli nad funkcjonowaniem szkół przez przedstawicieli instytucji rządowych, którzy mieliby w szczególności decydować o przyznaniu poszczególnym organizacjom pozarządowym dostępu do zajęć pozalekcyjnych w szkołach lub o odmowie takiego dostępu²³³. Ogółem stwierdza się brak postępów w wykonaniu zalecenia zawartego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

Zdrowia wydał rozporządzenie rozszerzające zbiór danych obowiązkowo rejestrowanych przez polskich lekarzy w krajowym Systemie Informacji Medycznej m.in. o wpis dotyczący ciąży. Grupy walczące o prawa kobiet i prawa reprodukcyjne wyraziły zaniepokojenie, że takie wrażliwe dane dotyczące zdrowia mogą być niewłaściwie użyte przez władze do zastraszania lub ścigania kobiet, które na przykład doświadczyły samoistnego poronienia.

²²⁹ Nadal w toku są sprawy przeciwko twórcom „Atlasu nienawiści” (platformy zawierającej mapę online rejestrującą gminy, które przyjęły uchwały przeciwko tak zwanej „ideologii LGBT”). Łącznie samorządy terytorialne wniosły do sądów siedem takich spraw. W październiku 2022 r. w jednym przypadku zarzuty wycofano, a w grudniu 2022 r. dwa sądy rejonowe oddaliły powództwa na korzyść twórców „Atlasu nienawiści”. Zob. pisemne uwagi przekazane przez konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (s. 39–40) oraz przez ILGA-Europe – europejski oddział Międzynarodowego Stowarzyszenia Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Transseksualnych i Interseksualnych (s. 20). ILGA przywołuje także (s. 22–23) niesprzyjające oświadczenia funkcjonariuszy publicznych wymierzone przeciwko inicjatywom LGBTIQ, w tym zachęcające policję do kontrolowania przeszłości członków organizacji pozarządowych reprezentujących LGBTIQ. W dniu 23 listopada 2022 r. aktywista LGBTIQ został zatrzymany za zorganizowanie protestu przeciwko domniemanej transfobicznej polityce jego uczelni (aktywista ten został skazany wyrokiem nakazowym, tj. bez procesu sądowego). We wrześniu 2022 r. Prokurator Generalny zwrócił się do Sądu Najwyższego o orzeczenie, że w każdej sprawie dotyczącej prawnego uzgodnienia płci osoba transseksualna musi poznać oprócz rodziców także nierozwiedzonego małżonka i dzieci. Dla osób transseksualnych stanowiłoby to dodatkową przeszkodę w takich sprawach – uważa np. organizacja pozarządowa „Kampania przeciw Homofobii” (por. Prawo.pl z dnia 5 kwietnia 2023 r., „W oczekiwaniu na decyzję SN: Uzgodnienie płci wymaga pozywania dzieci i małżonka?”).

²³⁰ Zastrzeżenia dotyczące ciągłej – według doniesień – praktyki organów publicznych polegającej na przydzielaniu znacznej części funduszy organizacji pozarządowych podmiotom, które są ideologicznie bliskie rządzącej większości (zob. pisemne uwagi konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych, s. 40). Według rządu ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa następujące zasady współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych: pomocniczość, suwerenność, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję i otwartość.

²³¹ Wsparcie finansowe na rzecz inicjatywy mającej na celu pomoc uchodźcom z Ukrainy pochodziło między innymi z programów rządowych wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz od Komisji (zob. komunikat prasowy z dnia 28 października 2022 r.).

²³² Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 28.

²³³ Weto miało miejsce w dniu 15 grudnia 2022 r.; w odniesieniu do omawianej ustawy zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 29.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz uwag otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r. można znaleźć na stronie internetowej: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Baker McKenzie (2022), „Poland: Amendment to the new Reimbursement Act” [Polska: zmiana nowej ustawy o refundacji leków], 27 września 2022 r. <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/healthcare-life-sciences/poland-amendment-to-the-new-reimbursement-act>

Biuro Analiz Sejmowych (2022), opinia z dnia 2 grudnia 2022 r., BAS-WAPEiM-2328/22;

Business Insider (2022), „Władze spółek Skarbu Państwa hojnie dotują PiS”, 21 grudnia 2022 r. <https://businessinsider.com.pl/biznes/wladze-spolek-skarbu-panstwa-hojnie-dotuja-pis/n5qqk3f>

Centralne Biuro Antykorupcyjne (2021), Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2021 r. https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informacja_2021.pdf

Centralne Biuro Antykorupcyjne (2023), Kontrola CBA w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju: <https://www.cba.gov.pl/en/news/1019,CBA-control-at-the-National-Centre-for-Research-and-Development.html>

CIVICUS (2023), „People Power under Attack”, raport z 2022 r. <https://monitor.civicus.org/>

CIVICUS (2023), komunikat prasowy z dnia 28 marca 2023 r. <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/united-nations/geneva/6336-poland-complete-failure-in-implementing-civic-space-recommendations>

ClientEarth – Prawnicy dla Ziemi, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

DoRzeczy.pl (2023), „Sędziowie TK ponownie piszą do Przylebskiej. Ujawiamy treść listu”, 28 lutego 2023 r. <https://dorzeczy.pl/kraj/410773/sedziowie-tk-ponownie-pisza-do-przylebskiej-mamy-tresc-listu.html>

DW.pl (2023), „Outcry in Poland over abortion law” [Oburzenie w Polsce z powodu prawa aborcyjnego], 2 maja 2023 r. <https://www.dw.com/en/poland-outcry-over-abortion-law/a-64586531#:~:text=%22The%20doctors%20invoked%20the%20%27conscience%20clause%27%20as%20justification,beliefs.%20This%20was%20what%20happened%20in%20this%20case>

Dziennik Gazeta Prawna (2022), „Historia jednej poprawki. Służby specjalne podejrzewają lobbging branży farmaceutycznej”, 27 grudnia 2022 r. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8618091,ustawa-refundacyjna-leki-farmacja-sluzby-specjalne.html>

Dziennik Gazeta Prawna (2022), „Sąd nie przychylił się do wniosku prokuratury o aresztowanie Romana Giertycha”, 29 marca 2022 r. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8390149,aresztowanie-romana-giertycha-sad-prokuratura.html>

EU Whistleblowing Monitor – stan transpozycji do prawa krajowego dyrektywy o ochronie sygnalistów: <https://www.whistleblowingmonitor.eu/?country=poland>

Euractiv (2022), „Polish opposition notifies prosecution of irregularities in state fuel merger” [Polska opozycja zawiadamia prokuraturę o nieprawidłowościach w połączeniu państwowych koncernów paliwowych], 19 grudnia 2022 r. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/polish-opposition-notifies-prosecution-of-irregularities-in-state-fuel-merger/>

Euractiv (2023), „Sąd w Lublinie przedłużył areszt hiszpańskiego dziennikarza. Jest podejrzewany o szpiegostwo”, 28 lutego 2023 r. <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/sad-w-lublinie-przedluzyl-areszt-hiszpanskiego-dziennikarza-jest-podejrzewany-o-szpiegostwo/>

Euronews (2022), „Ryszard Czarnecki: Senior Polish MEP under investigation over travel expenses” [Ryszard Czarnecki polski poseł do Parlamentu Europejskiego objęty dochodzeniem w sprawie kosztów podróży], 4 sierpnia 2022 r. <https://www.euronews.com/2020/08/04/ryszard-czarnecki-senior-polish-mep-under-investigation-over-travel-expenses>

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Stan praworządności w Unii Europejskiej, 2023 r., uwagi pisemne przekazane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), Informacja nt. zgłoszonych spraw z dnia 7 marca 2023 r. (wniosek nr 10374/22 Joanna Palińska przeciwko Polsce i 33 inne wnioski): <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22respondent%22:%5B%22POL%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-223549%22%5D%7D>

Europejski Trybunał Praw Człowieka, komunikat prasowy 053(2023), 16 lutego 2023 r. <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7573075-10409301&filename=Non-compliance%20with%20interim%20measure%20in%20Polish%20judiciary%20cases.pdf>

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 15 marca 2022 r., Grzęda/Polska, 43572/18

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o./Polska, 1469/20

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz/Polska, 43447/19

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19

Fundacja Batorego (2022), „Korupcyjne prezenty z okazji 9 grudnia”, 9 grudnia 2022 r. https://www.batory.org.pl/blog_wpis/korupcyjne-prezenty-z-okazji-9-grudnia/

Fundacja Batorego (2022), list otwarty z dnia 8 grudnia 2022 r. podpisany przez 90 organizacji pozarządowych: <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/list-do-rpo-w-sprawie-odwolania-dr-hanny-machinskiej/>

Gazeta Wyborcza (2022), „25 pacjentom szpitala w Zdunowie zarzucono korupcję. Ale co to ma wspólnego z marszałkiem Senatu?”, 8 listopada 2022 r. <https://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/7,34939,29117598,25-pacjentom-szpitala-w-zdunowie-zarzucono-korupcje-ale-co.html>

Gazeta Wyborcza (2023), „Ciotka zgwałconej 24-latki, której odmówiono aborcji: Niedzielski i rzecznik praw pacjenta kłamią!”, 10 lutego 2023 r. <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,29451365,tylko-w-wyborczej-ciotka-zgwalconej-24-latki-niedzielski.html?disableRedirects=true>

Gazeta Wyborcza (2023), „Kolejna »ustawa bezkarnościowa«. Mówią o niej »lex Lotos«, »lex Obajtek«”, 17 stycznia 2023 r. https://wyborcza.pl/7,75398,29363816,kolejna-ustawa-pod-obajtka.html#S.embed_link-K.C-B.1-L.1.zw

GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2022), „Gdzie prawo nie sięga” – 11 miesięcy kryzysu humanitarnego na polsko-białoruskim pograniczu”, czerwiec 2022 r. <https://hfhr.pl/publikacje/raport-gdzie-prawo-nie-siega-11-miesiacy-kryzysu-humanitarnego-na-polsko-bialoruskim>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Stan oskarżenia. Prokuratura w latach 2016-2022”, nowe sprawozdanie HFPC z dnia 14 marca 2022 r. <https://hfhr.pl/publikacje/stan-oskarzenia-prokuratura-w-latach-2016-2022>

Human Rights Watch, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

ILGA-Europe – europejski oddział Międzynarodowego Stowarzyszenia Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Transseksualnych i Interseksualnych, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

„Iustitia” – Stowarzyszenie Sędziów Polskich (2023), list otwarty z dnia 1 marca 2023 r. „Małgorzata Manowska ponownie uniemożliwia wykonanie orzeczeń TSUE co do neosędziów”: <https://www.iustitia.pl/79-informacje/4642-pani-malgorzata-manowska-ponownie-uniemozliwia-wykonanie-orzeczen-tsue-co-do-neosedziow>

Komisja Europejska (2023), komunikat prasowy IP/23/842, „Komisja Europejska decyduje o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z naruszeniem prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny”: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842

Komisja Europejska, Uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final – 2017/0360 (NLE))

Komitet Ochrony Dziennikarzy, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Konsorcjum siedmiu organizacji pozarządowych (Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Fundacja Wolne Sądy, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Fundacja im. Stefana Batorego), uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Krajowa Rada Sądownictwa (2022), opinia z dnia 22 grudnia 2022 r., WO 41.43.2022

Krajowa Rada Sądownictwa (2023), komunikat prasowy z dnia 10 lutego 2023 r., WO.41.5.2023;

Krajowa Rada Sądownictwa (2023), opinia z dnia 10 stycznia 2023 r., WO.41.5.2023

Krajowa Rada Sądownictwa, opinia z dnia 2 września 2022 r., WO 420.89.2022, UD 378

Krajowa Rada Sądownictwa, stanowisko z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie skarg nr 9988/22, 8687/22 i 8076/22 rozpoznawanych przed ETPC (WO 41.9.2022); stanowiska z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie skargi nr 48530/21 rozpoznawanej przed ETPC (WO 41.11.2022) oraz skarg nr 54461/21, 46453/21 i 159258/22; stanowiska z dnia 29 lipca 2022 r. (WO 41.17.2022) w sprawie skarg nr 21998/21, 22918/21, 25545/21, 24398/21 rozpoznawanych przed ETPC; (WO 41.16.2022) w sprawie skarg nr 41097/20, 53778/20, 1510/22, 31053/21, 1210/22, 42668/21, 60827/21; (WO 41.15.2022) w sprawie skargi nr 41097/20; (WO 41.14.2022) w sprawie skargi nr 1412/21; (WO 41.13.2022) w sprawie skarg nr 26638/21, 50702/21, 50708/21

„Lex Super Omnia” – Stowarzyszenie Prokuratorów (2023), „Zamaskowane kukulcze jajo na święta”, 5 kwietnia 2023 r. <https://lexso.org.pl/2023/04/05/zamaskowane-kukulcze-jajo-na-swiewta/>

„Lex Super Omnia” – Stowarzyszenie Prokuratorów (2023), stanowisko zarządu z dnia 4 kwietnia 2023 r. <https://lexso.org.pl/2023/04/05/stanowisko-zarzadu-stowarzyszenia->

prokuratorow-lex-super-omnia-z-4-kwietnia-2022-r-w-sprawie-nierownego-traktowania-i-dyskryminacji-prokuratora-pawla-burzynskiego/

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Międzynarodowy Instytut Prasowy, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Money.pl (2022), „1,23 mld zł wydały Spółki Skarbu Państwa na reklamę. Pieniądze szły do „przyjaznych” mediów”, 30 marca 2022 r. <https://www.money.pl/gospodarka/1-23-mld-zl-wydal-y-spolki-skarbu-panstwa-na-reklame-pieniadze-poszly-do-przyjaznych-mediow-6752761664883232a.html>

Naczelna Rada Adwokacka (2022), uchwała nr 82/2022 z dnia 19 listopada 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny (2023), komunikat prasowy z dnia 16 marca 2023 r. <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-sporu-kompetencyjnego-pomiedzy-prezyden-tem-rp-a-naczelnym-sadem-administracyjnym,news,4,940.php>

Naczelny Sąd Administracyjny (2023), komunikat prasowy z dnia 5 kwietnia 2023 r. <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/stanowisko-nsa-w-sprawie-wniosku-o-rozstrzygnięcie-sporu-kompetencyjnego-pomiedzy-prezydentem-rp-a-naczelnym-sadem-administracyjnym,news,4,950.php>

Najwyższa Izba Kontroli (2023), Informacja o planie pracy na 2023 r., 28 grudnia 2022 r. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/plan-pracy-nik-2023.html>

Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, „Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”, KAP.430.002.2022. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27014,vp,29814.pdf>

Najwyższa Izba Kontroli, pismo prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2022 r. do Marszałka Sejmu, KPK-KPP.011.104.2022

Notes from Poland (2020), „70 million zloty bill for Poland’s abandoned presidential election” [Odwołane wybory prezydenckie w Polsce kosztują 70 mln złotych], 27 maja 2020 r. <https://notesfrompoland.com/2020/05/27/70-million-zloty-bill-for-polands-abandoned-presidential-election/>

Notes from Poland (2022), „Polish state firms direct advertising cash to government-friendly media, data show” [Z danych wynika, że polskie przedsiębiorstwa państwowe kierują pieniądze na reklamy do mediów przyjaznych rządowi], 1 kwietnia 2022 r. <https://notesfrompoland.com/2022/04/01/polish-state-firms-direct-advertising-cash-to-government-friendly-media-data-show/>

Notes from Poland (2023), „State audit office notifies prosecutors of alleged crimes by Polish oil giant Orlen” [Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia prokuraturę o domniemanych przestępstwach Orlenu, polskiego giganta naftowego], 1 lutego 2023 r. <https://notesfrompoland.com/2023/02/01/state-audit-office-notifies-prosecutors-of-alleged-crimes-by-polish-oil-giant-orken/>

Oko.press (2022), „Kłęska prokuratury Ziobry w sprawie sędzi Morawiec. Sąd nie uwierzył w dowody jej rzekomej korupcji”, 14 sierpnia 2022 r. <https://oko.press/kleska-prokuratury-ziobry-ws-sedzi-morawiec>

Oko.press (2022), „Trzy represjonowane sędzie z Warszawy pozywają ludzi Ziobry za karną zsyłkę do innego wydziału”, 22 listopada 2022 r. <https://oko.press/sedzie-z-warszawy-pozywaja-ludzi-ziobry-za-karna-zsylke-do-innego-wydzialu>

Oko.press (2023), „Manowska z SN skapitulowała. Dopuściła do orzekania ławników wybranych przez opozycję”, 9 czerwca 2023 r. <https://oko.press/manowska-lawnicy-zaprzysiezenie>

Oko.press (2023), „Pierwszy wyrok za degradowanie prokuratorów przez Ziobrę. Prokuratura ma zapłacić 45 tys. zł.”, 29 marca 2023 r. <https://oko.press/pierwszy-wyrok-za-degradacje-prokuratorow>

Onet.pl (2023), „Porażka szefowej KRS. „Sędzia Żurek wygrał proces o mobbing”, 15 marca 2023 r., <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/porazka-szefowej-krs-sedzia-zurek-wygral-proces-o-mobbing/gr3cp1w>

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention – Phase 4 Report: Poland [Wdrażanie Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa – sprawozdanie z 4 etapu: Polska] <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/poland-phase-4-report.pdf>

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations [Działania następcze po sprawozdaniu i zaleceniach 3 etapu], 2015 r.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)/ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinion on the Draft Act amending the Election Code and certain other acts – Poland [Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw – Polska], 20 lutego 2023 r. https://legislationline.org/sites/default/files/2023-03/FINAL%20ODIHR%20Opinion%20on%20the%20Draft%20Act%20of%20Poland%20Amending%20the%20Election%20Code%20and%20Certain%20Other%20Acts_20Feb2023_ENGLISH.pdf

PolandDaily24 (2020), „Senate Speaker Tomasz Grodzki’s corruption accusation mounts” [Piętrzą się zarzuty o korupcję wobec marszałka Tomasza Grodzkiego], 7 stycznia 2020 r. <https://poland-daily24.com/801-senate-speaker-tomasz-grodzki39s-corruption-accusation-mounts/politics/1752>

Polish News (2023), „The scandal at the National Center for Research and Development. »Fast track« competition. New arrangements, conflict of interest” [Skandal w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Konkurs „Szybka ścieżka”. Nowe ustalenia, konflikt interesów], 23 lutego 2023 r. <https://polishnews.co.uk/the-scandal-at-the-national-center-for-research-and-development-national-center-for-research-and-development-fast-track-competition-new-arrangements-conflict-of-interest/>

PolishNews (2023), „»Lex Obajtek«, changes in the Code of Commercial Companies – Comments of politicians” [„Lex Obajtek”, zmiany w kodeksie spółek handlowych – komentarze polityków], 17 stycznia 2023 r. <https://polishnews.co.uk/lex-obajtek-changes-in-the-code-of-commercial-companies-comments-of-politicians/>

Polityka.pl (2023), „Machina PiS do wyprowadzania milionów ze spółek. Kontrolerzy NIK całują kłamkę”, 11 lutego 2023 r. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2200726,1,machina-pis-do-wyprowadzania-milionow-ze-spolek-kontrolerzy-nik-caluja-klamke.read>

Polska Agencja Prasowa (2022), „Były szef GROM skazany za korupcję w sprawie związanej ze Sławomirem Nowakiem”, 14 kwietnia 2022 r. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C11572-87%2Cbyly-szef-grom-skazany-za-korupcje-w-sprawie-zwiazanej-ze-slawomirem>

Polska Agencja Prasowa (2023), „Opozycja o komisji ds. badania wpływów rosyjskich: bubel prawny. PiS: trzeba pokazać prawdę o złym postępowaniu poprzednich rządów”, 11 stycznia 2023 r. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C11520311%2Copozycja-o-komisji-ds-badania-wplywow-rosyjskich-bubel-prawny-pis-trzeba>

Polska Agencja Prasowa (2023), „Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę kadencji Prezesa TK”, 2 marca 2023 r. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1543511,trybunal-konstytucyjny-rozstrzygnal-sprawe-kadencji-prezesa-tk.html>

PolskieRadio24.pl (2022), „Kilkadziesiąt osób z zarzutami ws. korupcji w szpitalu, którym kierował Grodzki”, 7 grudnia 2022 r. <https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/3083226,kilkadziesiat-osob-z-zarzutami-ws-korupcji-w-szpitalu-ktorym-kierowal-grodzki>

Prawo.pl (2022), „Karniści apelują o zawetowanie drakońskiego prawa”, 26 listopada 2022 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-kodeksie-karnym-apel-o-weto,518493.html>

Prawo.pl (2022), „Ustawa już obowiązuje – nie będzie kar dla wójtów, którzy przekazali spisy wyborców Poczcie Polskiej”, 22 grudnia 2022 r. <https://www.prawo.pl/samorzad/wybory-kopertowe-abolicja-dla-samorzadowcow,517938.html>

Prawo.pl (2022), „Zarzuty dla prof. Gersdorf za dopuszczenie do uchwały trzech izb SN”, 7 grudnia 2022 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prof-gersdorf-ma-wyjasnic-dlaczego-dopuszcila-do-uchwaly-z-2020-r,518047.html>

Prawo.pl (2023), „Jeśli PiS przegra wybory, zostawi sobie władzę w prokuraturze”, 13 kwietnia 2023 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/gdy-pis-przegra-wybory-zostawi-sobie-wladze-w-prokuraturze,520753.html>

Prawo.pl (2023), „Ostra wymiana pism w SN: Dyscyplinarka dla Prusinowskiego i oskarżenie Manowskiej o instytucjonalne bezprawie”, 30 marca 2023 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dyscyplinarka-dla-prezesa-prusinowskiego-i-oskarzenie-prof,520559.html>

Prawo.pl (2023), „Pomoc w aborcji ukarana - aktywistka skazana na prace społeczne”, 14 marca 2023 r. <https://www.prawo.pl/prawo/pomoc-w-aborcji-ukarana,520302.html>

Prawo.pl (2023), „Sejmowa podkomisja kończy prace nad projektem o sądach pokoju”, 1 marca 2023 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sady-pokoju-sejmowa-podkomisja-pracuje,517264.html>

Prawo.pl (2023), „Sędzia awansowała i od razu skazała aktywistkę proaborcyjną”, 16 marca 2023 r. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/awans-sedzi-rozstrzygajacej-w-procesie-proaborcyjnej-aktywistki,520340.html>

Press.pl (2023), „»Biała księga« – korespondencja nadawcy Radia Tok FM z przewodniczącym KRRiT w sprawie kary nałożonej za »podręcznik dla Hitlerjugend«, 8 maja 2023 r. https://www.press.pl/tresc/76450,_biala-ksiega_---korespondencja-nadawcy-radia-tok-fm-z-przewodniczacy-m-krrit-w-sprawie-kary-nalozonej-za-_podrecznik-dla-hitlerjugend._

Press.pl (2023), „Przewodniczący KRRiT Maciej Świrski nakłada 80 tys. zł kary dla nadawcy Tok FM”, 28 kwietnia 2023 r. https://www.press.pl/tresc/76349,krrit_-80-tys_-zl-kary-dla-nadawcy-tok-fm

Prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu, pismo z dnia 20 marca 2023 r., nr ref. A-070-1/23

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (2023), komunikat prasowy z dnia 21 lutego 2023 r. <https://www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tk/wniosek-prezydenta-rp-do-trybunalu-konstytucyjnego,64960>

Prokuratura Europejska (EPPO) (2022), pismo skierowane do Komisji Europejskiej w sprawie odmowy przez Polskę współpracy z EPPO, 16 lutego 2022 r. <https://www.eppo.europa.eu/en/news/letter-sent-european-commission-regarding-polands-refusal-cooperate-eppo>

Prokuratura Europejska (EPPO), Sprawozdanie roczne z 2022 r. https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf

Rada Europy – Sekretarz Generalny, Sprawozdanie Sekretarza Generalnego dotyczące wykonywania przez Polskę postanowień europejskiej konwencji praw człowieka: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/poland-s-implementation-of-the-european-convention-on-human-rights-secretary-general-s-report>

Rada Europy – Zgromadzenie Parlamentarne, Oświadczenie z wizyty monitorującej w Polsce: <https://pace.coe.int/en/news/9015/poland-pace-monitor-urges-all-political-parties-to-set-aside-narrow-party-interest-and-address-the-rule-of-law-crisis>

Rada Europy – Zgromadzenie Parlamentarne, Rezolucja 1577 (2007) z dnia 4 października 2007 r., „Towards decriminalisation of defamation” [W kierunku depenalizacji zniesławienia] <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>

Rada Europy, Platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637244>

Rada Ministrów (2017), Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, 19 grudnia 2017 r.

Reporterzy bez Granic, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Research Professional News (2023), „Polish research funder probed by anti-corruption bureau” [Polski podmiot finansujący badania naukowe (NCBR) objęty kontrolą biura antykorupcyjnego (CBA)], 23 lutego 2023 r. <https://www.researchprofessionalnews.com/tr-news-europe-other-nations-2023-2-polish-research-funder-probed-by-anti-corruption-bureau/>

Rzecznicy Dyscyplinarni Sędziów Sądów Powszechnych: postanowienia z dnia 8 października 2022 r. (RDSP.8011 47 2022); z dnia 7 grudnia 2022 r. (K-0083-90/22; SD 55/22), z dnia 3 stycznia 2023 r. (K-0083-76/22; SD 44/22); z dnia 27 marca 2023 r. (RDSP.8010.58.2022 z 27 marca 2023 r.)

Rzecznik Praw Obywatelskich (2021), Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, 30 listopada 2022 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2022), list otwarty do Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-konkurencji-koncentracja-wolnosc-mediow-premier>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2022), opinia z dnia 15 lipca 2022 r., II.510.1043.2021.PZ

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), komunikat prasowy z dnia 10 stycznia 2023 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mswia-inwigilacja-pegasus>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), komunikat prasowy z dnia 16 lutego 2023 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/niewykonanie-zabezpiezen-etpc-sad-apelacyjny-warszawa-msz-odpowiedz>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), komunikat prasowy z dnia 19 kwietnia 2023 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-akta-spraw-izby-pracy-tsue-sn-pierwsza-prezes>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), komunikat prasowy z dnia 2 maja 2023 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzby-inwigilacja-standardy-mswia-nik>

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), oświadczenie z dnia 8 lutego 2023 r. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do_Prezesa_SA_Warszawa_zabezpieczenie_ETPCz_8.2.2023.pdf

Rzecznik Praw Obywatelskich (2023), stanowisko przekazane Trybunałowi Konstytucyjnemu w dniu 8 lutego 2023 r. w sprawie K 1/23, III.7042.2.2023.LN

Rzeczpospolita.pl (2023), „Kampanie informacyjne rządu warte miliony. „Opozycja łączy je z nadchodzącymi wyborami”, 28 lutego 2023 r. <https://www.rp.pl/polityka/art38033601-kampanie-informacyjne-rzadu-warte-miliony-opozycja-laczy-je-z-nadchodzacyimi-wyborami>

Rzeczpospolita.pl (2023), „Prezydent Sopotu inwigilowany Pegasusem przed wyborami w 2019 r.”, 3 marca 2023 r. <https://www.rp.pl/polityka/art38061531-prezydent-sopotu-inwigilowany-pegasusem-przed-wyborami-w-2019-r>

Rzeczpospolita.pl, „Sędzia Wojciech Maczuga z Krakowa na celowniku Przemysława Radzika”, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art38274421-sedzia-wojciech-maczuga-z-krakowa-na-celowniku-przemyslawa-radzika>

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z dnia 19 października 2022 r. http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=525-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2022

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z dnia 27 października 2022 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=880-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z dnia 9 grudnia 2022 r. http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=542-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2022

Sąd Najwyższy (2023), komunikat prasowy z dnia 10 maja 2023 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=904-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

Sąd Najwyższy (2023), komunikat prasowy z dnia 22 marca 2023 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=899-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

Sąd Najwyższy (2023), komunikat prasowy z dnia 7 lutego 2023 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=896-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>

Sąd Najwyższy, pismo pierwszej prezes Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2022 r. do Ministra Finansów, BSA III.021.22.2022

Sąd Najwyższy, uwagi pisemne przedstawione w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Science Business (2023), „Police in Poland launch investigation into fast-track grants disbursed by national research funding agency” [Policja w Polsce wszczyna śledztwo w sprawie dotacji przyznanych w ramach szybkiej ścieżki przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju], 8 marca 2023 r. <https://sciencebusiness.net/widening/news/Cohesion-policy/police-poland-launch-investigation-fast-track-grants-disbursed-national-research>

Senat Rzeczypospolitej Polskiej (2022), komunikat prasowy z dnia 7 października 2022 r. <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/inne/art,15048,senat-wybral-lawnikow-sadu-najwyzszego.html>

Stowarzyszenia sędziów i prokuratorów (2022), list otwarty do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałków Sejmu i Senatu, 4 października 2022 r.

Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych (AEAJ – Association of European Administrative Judges) (2023), uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.;

Towarzystwo Dziennikarskie, uwagi pisemne otrzymane w kontekście przygotowania Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r.

Transparency International (2022), „Exporting Corruption” [Eksportowanie korupcji] <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

Transparency International (2022), Wskaźnik postrzegania korupcji z 2021 r. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Trybunał Sprawiedliwości, postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., 27 października 2021 r. i 21 kwietnia 2023 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja/Polska

TVN24 (2022), „Do spółki z PiS. Parakampania”, 31 października 2022 r. <https://tvn24.pl/go/programy,7/czarno-na-bialym-do-spolki-z-pis-odcinki,900735/odcinek-2,S00E02,900739>

TVN24 (2022), „Krzysiu jest moim kolegą, dałem go na stanowisko. Kto jeszcze dostał stołek i wpłacił na kampanię PiS?”, 7 listopada 2022 r. <https://tvn24.pl/premium/darowizny-dla-grzegorza-tobiszowskiego-europosla-pis-kto-wplacal-6193789>

TVN24 (2022), „Pieniądze płyną do partii. Wpłaty od europosłów i członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa”, 5 sierpnia 2022 r. <https://tvn24.pl/polska/wpłaty-na-partie-od-europoslow-i-czlonkow-rad-nadzorczych-w-spolkach-skarbu-panstwa-6057685>

TVN24 (2023), „Wpłaty na konto PiS od menedżerów państwowych spółek. Ustalona wcześniej przepompownia na fundusz partii”, 27 lutego 2023 r. <https://tvn24.pl/polska/wpłaty-nakonto-pis-odmenedzerow-panstwowych-spolek-komentarze-politykow-6780218>

Urząd Ochrony Danych Osobowych (2022), opinia prezesa UODO z dnia 30 grudnia 2022 r., DOL.401.593.2022.WL.NP

Wiadomości TVP (2022), „Koniec sporu w Trybunale Konstytucyjnym”, 3 marca 2023 r. <https://wiadomosci.tvp.pl/67693655/koniec-sporu-w-trybunale-konstytucyjnym>

Wirtualna Polska (2023), „Prezydent Duda znów postawi się PiS? Komisja ds. wpływów rosyjskich może nie powstać”, 11 stycznia 2023 r. <https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-duda-znow-postawi-sie-pis-komisja-ds-wplywow-rosyjskich-moze-nie-powstac-6854464779201088a>

Wirtualne Media (2023), „Spółki skarbu państwa wydały na reklamy w ubiegłym roku 1,23 mld zł. Setki tys. zł płyną do »Sieci«, »Gazety Polskiej Codziennie« i »Do Rzeczy«”, 30 marca 2023 r. <https://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/spolki-skarbu-panstwa-rzad-ile-wydajana-reklamy-w-2021-roku>

Załącznik II: Wizyta krajowa w Polsce²³⁴

W marcu 2023 r. służby Komisji przeprowadziły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Amnesty International
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Forum Obywatelskiego Rozwoju
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Izba Wydawców Prasy
- Krajowa Izba Radców Prawnych
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Naczelna Rada Adwokacka
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Najwyższa Izba Kontroli
- Ordo Iuris
- Rada Mediów Narodowych
- Sąd Najwyższy
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich
- Stowarzyszenie Polskich Mediów
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”
- Stowarzyszenie Sędziów „Themis”
- Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”
- Towarzystwo Dziennikarskie
- Watchdog Polska
- Wolne Sądy

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach różnych spotkań horyzontalnych:

- ALDA (European Association for Local Democracy)
- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Culture Action Europe
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- JEF Europe

²³⁴ Rząd polski nie przedstawił uwag na piśmie i zdecydował się nie uczestniczyć w spotkaniach organizowanych w ramach wizyty krajowej.

- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka (FIDH)
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporterzy bez Granic
- SOLIDAR
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International EU

CZEŚĆ V.

Refleksje sumujące

Stanisław Biernat

ORCID: 0000-0001-8923-0766

Rozdział 17

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*

17.1. Wprowadzenie

1.1. Ponurym paradoksem stało się to, że poważny kryzys ustrojowy w Polsce zapoczątkowany w 2015 r. przyczynił się znacznie do rozwoju orzecznictwa TSUE. Łamanie zasad państwa prawnego w naszym kraju, zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości było nie tylko naruszaniem Konstytucji RP, ale także zasady praworządności proklamowanej w prawie Unii Europejskiej. Wydarzenia w Polsce wywoływały reakcję ze strony instytucji unijnych. Były to w pierwszym rzędzie tzw. instytucje polityczne, tj. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Działania tych instytucji w latach 2015–2023, zmierzające do tego, aby Polska zaprzestała łamania zasad praworządności, m.in. na podstawie art. 7 TUE, zakończyły się niepowodzeniem. Dość nieoczekiwanie natomiast, instytucją unijną, która okazała się bardziej skuteczna, stał się TSUE. Nastąpiło to za sprawą nowego orzecznictwa, w którym Trybunał dokonał głębokiej wykładni przepisów traktatowych.

1.2. Przełomowy okazał się wyrok w sprawie sędziów portugalskich z 2018 r.¹. Można go zaliczyć do najważniejszych wyroków w całej historii orzecznictwa wspólnotowego i unijnego. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne portugalskiego najwyższego sądu administracyjnego Trybunał dokonał interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE stwierdzając, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na prze-

* Artykuł został opublikowany w Przeglądzie Sądowym 2024/5.

¹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117. Pewne wątki były już obecne wcześniej, np. w wyroku z dnia 3 października 2013 r., C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami, ECLI:EU:C:2013:625.

szkodzie obniżeniu wynagrodzeń sędziów związanego z koniecznością ograniczania nadmiernego deficytu budżetowego w państwie. Jednak to nie samo rozstrzygnięcie zdecydowało o wadze tego orzeczenia. Znacznie donioślejsze okazały się rozważania TSUE sformułowane *obiter dicta*, czyli obok samego rozstrzygnięcia. Trybunał wykorzystał mianowicie sposobność do sformułowania wielu tez o znacznie szerszym zasięgu, niż wynikało to z rozpoznawanej sprawy. Są to tezy mające charakter konstytucyjny, które dotyczą – najogólniej rzecz biorąc – roli sądów państw członkowskich w świetle prawa unijnego i wymagań, jakie powinny spełniać.

Od czasu wydania omawianego wyroku przyjmuje się nową wykładnię przepisów traktatowych, w tym zwłaszcza art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 KPP, a także podkreśla się powiązania między tymi przepisami. Wyniki wykładni różnią się od wcześniejszego rozumienia tych przepisów. Waga wyroku w sprawie sędziów portugalskich polega także na tym, że zarysował nowe perspektywy dla ochrony praworządności w państwach członkowskich, a zwłaszcza poszanowania niezawisłości sądów krajowych. Stanowisko TSUE wyrażone w tym wyroku stało się bowiem inspiracją dla Komisji Europejskiej do występowania ze skargami w trybie art. 258 TFUE na naruszeniu praworządności przez państwa członkowskie. Ponadto, skłoniło to sądy państw członkowskich do występowania z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i oceny w tym kontekście prawa krajowego.

1.3. Późniejsze postępowania, które były inspirowane tezami zawartymi w wyroku w sprawie sędziów portugalskich zakończyły się wydaniem przez TSUE kilkudziesięciu wyroków. Mówiąc bardziej konkretnie, są to cztery wyroki ze skarg Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, w których TSUE orzekł o naruszeniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE². Kolejna sprawa należąca do tej grupy jest w toku³. Około trzydzieści wyroków zostało wydanych w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich i sądów innych państw członkowskich na podstawie art. 267 TFUE⁴. Dwa wyroki zostały wydane w wyniku skarg państw członkowskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie art. 263 TFUE⁵. Na odnotowanie zasługują także postanowienia, w których TSUE zarządził środki tymczasowe albo uznawał pytania prejudycjalne sądów polskich za niedopuszczalne⁶.

Powołane wyroki powtarzają i rozwijają oraz uzupełniają tezy zawarte w wyroku w sprawie sędziów portugalskich. Pełne przedstawienie ich treści w ramach tego opracowania byłoby niemożliwe. Poniżej zostaną zatem przedstawione w skrótej postaci ważniejsze stwierdzenia TSUE dotyczące praworządności i położenia sądów

² Wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:531; z dnia 5 listopada 2019 r. C-192/18 Komisja Europejska, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:924; z dnia 15 lipca 2021 r. C-791/19 Komisja Europejska, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2021:596; z dnia 5 czerwca 2023 r. C-204/21 Komisja Europejska, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2023:442.

³ Sprawa ta ma sygnaturę C-448/23. Zarzuty Komisji dotyczą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

⁴ Wyroki w tych sprawach będą powoływane niżej.

⁵ Wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:97; z dnia 16 lutego 2022 r., C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:98.

⁶ Postanowienia te nie będą przedmiotem niniejszego opracowania.

krajowych w świetle prawa unijnego, a zwłaszcza niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jako dokumentacja będą służyć wybrane wyroki, w których zostały wyrażone przytaczane poglądy po raz pierwszy albo sformułowane w rozwiniętej postaci.

17.2. O roli i charakterze art. 2 TUE

Charakterystyczną cechą nowego orzecznictwa w omawianej materii są wypowiedzi TSUE dotyczące wykładni art. 2 TUE, a zwłaszcza wyrażonej w nim zasady praworządności. Trybunał przydał nowe znaczenia normie zawartej w powołanym przepisie. Początkowo art. 2 TUE był uważany za przepis programowy, mający charakter klauzuli generalnej, odzwierciedlający aksjologię Unii. Nową linię judykatury wytyczyły stwierdzenia zawarte w wyroku w sprawie sędziów portugalskich, powtórzone i rozwinięte w kilkunastu późniejszych wyrokach⁷.

Założeniem prawa Unii jest według TSUE to, że każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami wspólne wartości sformułowane w art. 2 TUE na których opiera się Unia. Jedną z tych wartości jest praworządność. Trybunał przypominał, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Poszanowanie wskazanych wartości, będące warunkiem przystąpienia państwa europejskiego do Unii, jest wymagane również po przystąpieniu do Unii i stanowi warunek korzystania z wszystkich praw wynikających z traktatów⁸. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a zwłaszcza ich sądami ma zapewniać szanowanie proklamowanych wartości i przestrzeganie wprowadzającego je w życie prawa Unii⁹.

Za nowatorskie i doniosłe należy uznać przyjęcie przez TSUE, że wartości wskazane w art. 2 TUE definiują tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego¹⁰. Pojęcie „tożsamości Unii” zostało użyte pierwszy raz właśnie w kontekście wartości wyrażonych w omawianym przepisie. Unia powinna być w stanie bronić tych wartości w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach. Wcześniej w prawie unijnym występowało tylko pojęcie „tożsamości narodowej” państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Trybunał określił relacje między tożsamością Unii a tożsamością narodową poszczególnych państw¹¹.

Przełomowe znaczenie dla określenia charakteru i roli art. 2 TUE ma wyraźne stwierdzenie TSUE, że przepis ten nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub

⁷ Por. np. wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.

⁸ Wyrok C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 66.

⁹ Wyroki: z dnia 6 marca 2018 r. C-284/16 Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158; z dnia 25 lipca 2018 r. C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 35; z dnia 17 grudnia 2020 r., C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie, ECLI:EU:C:2020:1033, pkt 35.

¹⁰ Wyroki: C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 145; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 67.

¹¹ Wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 265 i n.

wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się na prawnie wiążące zobowiązania państw członkowskich. Takie ujęcie oznacza jurydyzację art. 2 TUE. Rozwinięciem tej tezy jest konkluzja, że z art. 2 TUE mogą wynikać wiążące normy prawne nakładające obowiązek dla państw członkowskich osiągnięcia rezultatu, który wypływa bezpośrednio z ich przynależności do Unii¹².

17.3. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako fundament zasady praworządności i niezależności sądów

3.1. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa, począwszy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich, przepisem traktowanym jako konkretyzacja art. 2 TUE jest art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE¹³. Powołany przepis jest przedmiotem intensywnej interpretacji i zajmuje centralne miejsce w rozstrzygnięciach TSUE dotyczącym praworządności i niezależności sądów.

Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE był wcześniej traktowany zasadniczo jako przepis ustrojowy będącym elementem ogólnego obrazu sądownictwa unijnego w szerokim znaczeniu, składającego się z dwóch segmentów: TSUE i sądownictwa państw członkowskich. Korespondowało to z wyrażaną w orzecznictwie tezą o kompletności ochrony prawnej w prawie Unii, którą zapewniają albo sądy unijne albo sądy krajowe¹⁴.

Wspomniane wyżej, przyjęte przez TSUE założenie o istnieniu ścisłego związku art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE z art. 2 TUE, wraz z uznaniem, że ten ostatni przepis ma charakter normatywny, a nie tylko polityczno-moralny, zmienia wcześniejszą perspektywę. W świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 sądownictwo unijne wraz z sądownictwem państw członkowskich jest przedstawione jako zintegrowana całość zapewniająca kontrolę sądową w porządku prawnym Unii. Sądy krajowe wykonują we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów¹⁵. Obowiązkiem państw członkowskich jest ustanowienie środków odwoławczych niezbędnych dla zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Kluczowym pojęciem staje się właśnie „skuteczna ochrona sądowa” praw jednostek, będąca cechą państwa prawnego jako zasada ogólna wywodzona z prawa Unii, a potwierdzona w art. 47 KPP¹⁶. Według TSUE państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, aby organy będące sądami w rozumieniu prawa Unii, należące do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii, spełniały wymagania niezbędne dla skutecznej ochrony sądowej. Trybunał przyjmuje przy tym,

¹² Wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 264.

¹³ Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

¹⁴ Por. np. wyrok z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163.

¹⁵ Wyroki: C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami, pkt 99 i n.; C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 33.

¹⁶ Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 35.

że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP¹⁷.

Główną tezą tego nurtu rozważań TSUE jest podkreślenie, że niezbędną gwarancją zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w prawie unijnym są konstytutywne cechy sądów¹⁸, a zwłaszcza jedna z nich: ich niezależność. Potwierdza to art. 47 akapit 2 KPP, w którym wśród wymagań związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego jest wymieniony dostęp do niezawisłego sądu¹⁹.

3.2. Trybunał wskazywał syntetycznie, z czego wynika fundamentalne znaczenie niezależności sądów państw członkowskich dla porządku prawnego Unii. Przede wszystkim więc, niezależność sądów wchodzi w zakres zasady praworządności, należącej do wartości, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia, a także w zakres art. 19 TUE, który konkretyzuje tę wartość i powierza zadanie zapewnienia kontroli prawnej w tym porządku również sądom krajowym. Następnie, niezależność jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania prawa podstawowego do niezawisłego i bezstronnego sądu, przewidzianego w art. 47 KPP. Wreszcie, niezależność ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, który może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ spełniający kryterium niezależności²⁰.

Warto odnotować wskazane powiązania między powołanymi wyżej przepisami wyznaczające niejako dwie strony tego samego medalu. Artykuł 47 KPP proklamuje poszanowanie prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej każdego podmiotu, który dochodzi prawa przysługującego mu na podstawie prawa Unii, natomiast art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ma na celu zapewnienie, aby system środków odwoławczych ustanowiony przez każde państwo członkowskie gwarantował skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii²¹.

Jak stwierdzał wielokrotnie TSUE, art. 47 KPP powinien zostać „należycie uwzględniony” przy wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE²². Oznacza to, że nawet w sprawach, w których nie występują indywidualne prawa jednostek, wobec czego Karta Praw Podstawowych nie znajduje w nich zastosowania stosownie do jej art. 51 ust. 1, postanowienia art. 47 KPP wyznaczają standardy skutecznej ochrony prawnej gwarantowanej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE²³.

Jedną z konsekwencji analizowanego przepisu jest to, że sprzeciwia się on takim zmianom w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości w danym państwie członkowskim, które mogą stanowić osłabienie ochrony wartości państwa prawnego. Innymi

¹⁷ Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 29.

¹⁸ W świetle ustalonego orzecznictwa, okolicznościami, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, są: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Por. np. wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 38.

¹⁹ Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 41.

²⁰ Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., C-272/19, Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, pkt 45.

²¹ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19, Republika, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 51, 52.

²² Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B., ECLI:EU:C:2021:153, pkt 143.

²³ C-896/19, Republika, pkt 44–45.

słowy, niezgodny z prawem unijnym jest regres w ochronie prawnej zapewnianej przez sądy krajowe, a zwłaszcza w gwarantowanym poziomie niezależności sędziów²⁴.

W istocie, wszystkie orzeczenia TSUE omawianej grupy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich dotyczą interpretacji art. art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz w pewnej mierze art. 47 KPP i art. 267 TFUE, a także oceny w kontekście tych przepisów rozwiązań prawnych państw członkowskich. Dokładniej rzecz ujmując, chodzi o rozstrzygnięcie, czy zapewnione jest przestrzeganie prawa unijnego dzięki zagwarantowaniu niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów, co jest niezbędnym warunkiem skutecznej ochrony prawnej.

3.3. Nader istotne znaczenie ma stwierdzenie że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jest bezpośrednio skuteczny. Trybunał ocenił mianowicie, że przepis ten nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii a także o wymaganie, aby sądy były utworzone uprzednio na podstawie ustawy²⁵. Uznanie omawianego przepisu traktatowego za bezpośrednio skuteczny oznacza, że może on służyć jako samodzielna podstawa oceny zgodności prawa państw członkowskich z prawem unijnym. To tłumaczy, dlaczego w wielu wyrokach TSUE opierał ocenę prawa państw członkowskich właśnie na art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Jeszcze wcześniej TSUE wypowiedział się o bezpośredniej skuteczności art. 47 KPP. Stwierdził, że to postanowienie samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać²⁶. W późniejszych wyrokach TSUE doprecyzował, że bezpośrednia skuteczność art. 47 KPP występuje w zakresie, w jakim powołane postanowienie wymaga, aby organ mający rozpoznać środek prawny oparty na prawie Unii spełniał ustanowione w tym postanowieniu wymagania niezawisłości²⁷.

17.4. Pojęcie niezależności (niezawisłości) sądów i jego aspekty

4.1. Niezbędne są najpierw pewne uwagi terminologiczne. W świetle Konstytucji RP rozróżnia się dwa pojęcia: niezależność sądów (art. 173) i niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1). Tego rodzaju wyraźnej dystynkcji terminologicznej nie ma w innych najbardziej popularnych językach urzędowych Unii. Używa się w nich jednego, wspólnego pojęcia, różnicując tylko niekiedy, czy odnosi się ono do sądów, czy do sędziów. Występują więc w j. francuskim terminy: *indépendance des juridictions et*

²⁴ Wyrok C-896/19, Republika, pkt 63, 65.

²⁵ Wyroki: C-824/18, A.B., pkt 146; wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21, RS, ECLI:EU:C:2022:99, pkt 58; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78.

²⁶ Wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-414/16, Egenberger, EU:C:2018:257, pkt 78; z dnia 29 lipca 2019 r., C-556/17, Torubarov, pkt 56, ECLI:EU:C:2019:626; C-585/18 i inne, A.K., pkt 162; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 229.

²⁷ Wyrok C-824/18, A.B., pkt 145.

des juges, w j. angielskim: *independence of the courts and of the judiciary* (albo: *judges*), a w j. niemieckim: *Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter*.

W oficjalnych tekstach orzeczeń TSUE w j. polskim można spotkać rozmaite zwroty: „niezależność sądów”, „niezawisłość (niekiedy: niezawisłość i bezstronność) sądów”, a także „niezawisłość (niekiedy: niezawisłość i bezstronność) sędziów (sędziowska)”. Czasami zwrotu „niezawisłość” używa się bez dookreślenia, czy odnosi się do cech sądów, czy sędziów. Takie uściślenie może być zresztą w niektórych kontekstach trudne, np. gdy sąd może orzekać w składzie jednoosobowym. Warto jeszcze zauważyć, że w art. 47 akapit 2 KPP proklamowane zostało prawo podstawowe do rozpatrzenia sprawy przez „niezawisły i bezstronny sąd”.

Uwzględniając wskazane zróżnicowanie terminologiczne w tekstach orzeczeń TSUE (żeby nie powiedzieć: zamieszanie) nie zawsze w niniejszych rozważaniach będzie zachowane ściśle rozróżnienie „niezależności” i „niezawisłości”. Nie powinno to jednak prowadzić do nieporozumień, nawet jeśli będzie częściowo odbiegać od przypomnianej terminologii Konstytucji.

4.2. Pojęcie niezależności sądów zostało wypracowane przez TSUE w wyroku w sprawie *Wilson*²⁸, długo przed analizowaną tu obecną falą orzeczeń zapoczątkowanych wyrokiem w sprawie sędziów portugalskich. W rozwiniętej postaci pojęcie to występuje w wielu nowych orzeczeniach²⁹. Powszechnie wyróżnia się dwa aspekty (elementy) tego pojęcia³⁰.

Pierwszy aspekt ma charakter zewnętrzny. Wymaga się, aby dany organ (zasadniczo: sąd) wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Wykluczony powinien być nie tylko wpływ bezpośredni, ale też pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów.

Drugi aspekt: wewnętrzny, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ściśle stosowanie przepisu prawa.

W wielu wyrokach TSUE uściślał, że gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania³¹. W konkretnych sprawach, analizowanych w tym opracowaniu, TSUE oceniał prawo lub praktyki krajowe właśnie pod kątem zadośćuczynienia powyższym gwarancjom.

²⁸ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 49 i n.

²⁹ Por. początkowo wyroki: C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 44; C-216/18 PPU, LM, pkt 63.

³⁰ Wyroki: C-619/18, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 72 i n.; C-192/18, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 109 i n.; z dnia 19 listopada 2019 r. C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., ECLI:EU:C:2019:982, pkt 121 i n.

³¹ Wyroki: C-506/04, *Wilson*, pkt 53; C-216/18 PPU, LM pkt 66; C-619/18, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 74; C-192/18, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 111.

4.3. Na marginesie tylko można zauważyć, że wymagania niezależności odnoszą się w pewnych kontekstach do innych organów, niż sądy. Przykładowo, w sprawach dotyczących wykonania europejskiego nakazu aresztowania TSUE rozważał, czy prokuratorzy w państwach członkowskich mogą być uznani za „wydające nakaz organy sądowe”. Jako rozstrzygające przyjmował kryterium, czy prokuratorzy są narażeni na ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony organu władzy wykonawczej. Takie ryzyko stwierdził TSUE co do prokuratury niemieckiej³², a brak ryzyka – co do prokuratury litewskiej³³.

4.4. W analizowanych wyrokach wypowiedział się TSUE w kwestii niezależności sądów państw członkowskich w rozmaitych kontekstach. Trybunał orzekał, czy prawo krajowe narusza prawo unijne, w tym głównie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, ale także art. 47 KPP i art. 267 TFUE, rozpoznając różne, często złożone stany prawne, a niekiedy też faktyczne. Niekiedy w jednej sprawie przedmiotem badania był więcej niż jeden aspekt zasady niezależności sądów.

Dokonując uogólnień można zauważyć, że TSUE oceniał dotychczas niezależność sądów głównie w następujących materiach: powoływanie sędziów, a także ich przenoszenie, delegowanie, awansowanie, obniżenie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, jak również związane z powyższymi operacjami zagadnienia organizacyjne oraz proceduralne³⁴; obniżanie wynagrodzenie sędziów³⁵; ograniczenie kompetencji sędziów krajowych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi³⁶; wpływ orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich lub sądów wyższego szczebla na kompetencje sądów wynikające z prawa unijnego³⁷; odpowiedzialność dyscyplinarna, karna lub majątkowa sędziów za stosowanie prawa unijnego³⁸ oraz związane z tym zagadnienia organizacyjne i proceduralne³⁹.

³² Wyrok z dnia 27 maja 2019 r., C-508/18, OG, PI, ECLI:EU:C:2019:456.

³³ Wyrok z dnia 27 maja 2019 r., C-509/18, PF, ECLI:EU:C:2019:457.

³⁴ Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i inne, A.K.; C-272/19, Land Hessen; C-824/18, A.B., C-896/19, Republika; wyrok z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798; wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19, WB przy udziale: Prokuratury Krajowej, EU:C:2021:931; wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X, Y, ECLI:EU:C:2022:100; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., C-615/20 i C-671/20, YP i in. M.M., ECLI:EU:C:2023:562; wyrok z dnia 7 września 2023 r. C-216/21 Asociația «Forumul Judecătorilor din România», ECLI:EU:C:2023:628.

³⁵ Wyrok: C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; z dnia 7 lutego 2019 r., C-49/18, Vindel, ECLI:EU:C:2019:106.

³⁶ Wyroki: C-824/18, A.B, C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 2021 r., C-564/19, IS, ECLI:EU:C:2021:949.

³⁷ Wyroki: C-896/19, Republika; z dnia 21 grudnia 2021 r., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 Euro Box Promotion i in., ECLI:EU:C:2021:1034; C-562/21 PPU i inne, X, Y; C-430/21, RS; z dnia 29 marca 2022 r. C-132/20 Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235; C-615/20 i inne, YP, M.M.

³⁸ Wyroki: z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, ECLI:EU:C:2021:393; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-564/19, IS; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-615/20 i inne, YP, M.M.

³⁹ Wyroki: C-585/18 i inne, A.K.; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-615/20 i inne, YP, M.M.

17.5. Właściwość TSUE do orzekania w sprawach niezależności sądów krajowych

We wszystkich sprawach dotyczących polskich sądów, zarówno ze skarg Komisji, jak i w wyniku odesłań prejudycjalnych, Polska podnosiła zarzut niedopuszczalności postępowania ze względu na brak właściwości TSUE⁴⁰. Rząd polski argumentował, że organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości należy wyłącznie dla państw członkowskich i nie jest normowana prawem Unii. Z zasady kompetencji przyzanych (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i 2 oraz z art. 13 ust. 2 TUE) Polska wywodziła zatem, że przepisy krajowe dotyczące sądów nie mogą być przedmiotem kontroli TSUE co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP. Przytoczone przepisy, podobnie jak zasady ogólne prawa Unii, takie jak zasada niezawisłości sędziowskiej, podlegają kontroli TSUE, zdaniem rządu polskiego, wyłącznie w sytuacjach regulowanych prawem Unii. Kwestionowane przepisy krajowe nie wykazują natomiast związku z prawem unijnym. Artykuł 47 KPP nie może być brany pod uwagę ponieważ nie ma tu miejsca stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej Karty.

Trybunał uznawał wszakże konsekwentnie zarzut Polski za niezasadny. Stwierdzał wielokrotnie, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich kompetencji, to jednak przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii⁴¹. Jednym z zobowiązań jest zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wniosek taki został wyprowadzony z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Należy ponadto podkreślić, że w świetle orzecznictwa TSUE obowiązki wynikające z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE rozciągają się na wszystkie sądy państw członkowskich, w zakresie właściwości których znajduje się stosowanie prawa unijnego. Nie jest natomiast wymagane, aby w każdej konkretnej sprawie sądowej, która miałaby być oceniana w świetle powołanego przepisu traktatowego miało miejsce stosowanie prawa unijnego. Wystarczy, że dany sąd może potencjalnie stosować prawo unijne. Trybunał odrzucił zatem w tym kontekście tradycyjne rozróżnienie spraw czysto wewnętrznych i spraw z elementem unijnym.

Tak więc, przykładowo, TSUE stwierdził, że polski Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych z wykładnią lub stosowaniem prawa Unii⁴². To samo orzekł w odniesieniu się do sądów powszechnych⁴³. Praktycznie, wszystkie polskie sądy mogą rozstrzygać w dziedzinach objętych prawem Unii, co oznacza, że kwestia ich niezależności jako sądów w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie jest objęta zakresem art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i jurysdykcją TSUE. To samo dotyczy statusu i niezawisłości sędziów orzekających w tych sądach.

⁴⁰ Por. przykładowo wyroki C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 37 i n.; C-748/19 i inne, WB, pkt 34.

⁴¹ Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 52.

⁴² Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 56.

⁴³ Wyrok C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 104.

17.6. Wybrane warunki zapewnienia niezależności sądów krajowych

Trybunał dokonywał w analizowanych tu orzeczeniach wykładni pewnych konstrukcji prawnych, których respektowanie uznawał za istotne warunki uznania sądów państw członkowskich jako sądów niezależnych.

6.1. W wielu wyrokach z omawianej grupy przedmiotem rozważań TSUE było prawo podstawowe do rozpatrzenia sprawy przez sąd „ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”⁴⁴. Jest to wymaganie zawarte w art. 47 akapit 2 KPP, wzorowane na art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁵. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wskazał na „nierozzerwalne więzi”, które, zgodnie z samym art. 47 akapit 2 KPP, istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia Karty – między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy⁴⁶. Dotyczy to w szczególności gwarancji określających pojęcie sądu, jak również jego skład. W tym kontekście TSUE odwoływał się do orzecznictwa ETPC⁴⁷.

Ogólnie rzecz ujmując, omawiane tu wymaganie aby sąd był ustanowiony uprzednio ustawą odnosi się do należytego unormowania tworzenia sądów, powoływania sędziów, kształtowania składów sędziowskich, itp., tak aby władzy wykonawczej nie pozostawiać szerokiego zakresu uznania, które powodowałyby uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów. Ponadto wymagane jest umożliwienie w trakcie postępowań weryfikacji, czy spełnione są wymagania prawa unijnego co do tego, że sędziowie spełniają wymagania niezawisłości.

Należy zaznaczyć, że, zdaniem TSUE, nie każda pojedyncza nieprawidłowość w powoływaniu sędziów pociąga za sobą pobawienie sądów cech organów ustanowionych uprzednio ustawą. Takie skutki powodują dopiero poważne nieprawidłowości, które stwarzają ryzyko wynikające z uznaniowych kompetencji władzy wykonawczej. Wymagana jest przy tym ocena wszystkich nieprawidłowości rozpatrywanych łącznie⁴⁸. W specyficznym kontekście wykonywania europejskiego nakazu aresztowania, dla stwierdzenia czy sąd krajowy jest ustanowiony ustawą, wymaga TSUE przeprowadzenia całościowej oceny opartej na wszelkiej obiektywnej, wiarygodnej, dokładnej i należytej zaktualizowanej informacji dotyczącej funkcjonowania

⁴⁴ Por. np. wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson, ECLI:EU:C:2020:232; C-487/19, W.Ż.; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-562/21 PPU i inne, X, Y, 27; C-132/20 Getin Noble Bank S.A.; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁵ Wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 123.

⁴⁶ Wyrok C-562/21 PPU i inne, X, Y, pkt 55.

⁴⁷ We wcześniejszym wyroku C-542/18, Simpson, pkt 73 było to odwołanie do postanowienia ETPC z dnia 8 lipca 2014 r., nr 8162/13, Biagioli przeciwko San Marino i do wyroku z dnia 2 maja 2019 r. nr 50956/16, Pasquini przeciwko San Marino. W wyroku C-487/19, W.Ż., pkt 124 było to natomiast odwołanie do wyroku ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r. nr 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii. Z kolei w wyroku C-562/21 PPU i inne, X, Y, pkt 79 – do wyroku ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., nr 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce.

⁴⁸ Wyrok C-562/21 PPU i inne, X, Y, pkt 74.

systemu sądownictwa w państwie członkowskim, a w szczególności ogólnych ram powoływania sędziów w tym państwie⁴⁹.

6.2. W nowszym orzecznictwie TSUE przy ocenie niezależności sądów krajowych jako warunku dopuszczalności wszczęcia postępowań prejudycjalnych pojawiło się doniosłe w skutkach rozróżnienie z jednej strony sądów w ujęciu instytucjonalnym, a z drugiej strony – w ujęciu personalnym. Użyte tu określenia nie występują w samej judykaturze.

W jednym z wyroków TSUE odniósł się do zarzutów polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziego SN występującego jako sąd odsyłający w postępowaniu prejudycjalnym⁵⁰. RPO kwestionował spełnianie przez sędziego kryteriów ustanowienia na mocy ustawy oraz niezawisłości i bezstronności. TSUE stwierdził jednak, że SN wypełnia niewątpliwie wymagania „sądu” w rozumieniu prawa unijnego, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Zadeklarował przyjęcie domniemania, że sąd krajowy występujący o wydanie orzeczenia prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE, spełnia wymagania przewidziane w prawie i orzecznictwie unijnym. Zaznaczył jednak, że to domniemanie nie przesądza o spełnianiu warunków dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP⁵¹. Trybunał dodał też, że wspomniane domniemanie może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Podobnie rzecz by się miała, gdyby poza sytuacją osobistą sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, inne czynniki mogły mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, przyczyniając się do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu. Takie sytuacje w rozpoznawanej sprawie wystąpiły, co spowodowało, że omawiane domniemanie pozostało nienaruszone. Stanowisko to zostało podtrzymane przez TSUE w kolejnym wyroku⁵².

6.3. Pod koniec 2023 r. TSUE wydał wyrok, w którym odniósł się szeroko do wystąpienia przesłanki sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w postępowaniu prejudycjalnym⁵³. Z pytaniami prejudycjalnymi wystąpiła w omawianej sprawie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN.

Trybunał orzekł, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez tę Izbę SN jest niedopuszczalny. Rozstrzygnięcie to nastąpiło po przeprowadzeniu przez TSUE analizy wcześniejszych wyroków dotyczących statusu tej Izby, a zwłaszcza warunków i okoliczności powołania orzekających w niej sędziów, dokonanych przez sąd międzynarodowy i polski. Chodzi o wyrok ETPC w sprawie

⁴⁹ Wyrok C-562/21 PPU i inne, X, Y.

⁵⁰ Wyrok C-132/20 Getin Noble Bank S.A.

⁵¹ Wyrok C-132/20 Getin Noble Bank S.A., pkt 69 i n.

⁵² Wyrok z dnia 13 października 2022 r., C-355/21, Perfumesco.pl sp. z o.o. sp.k., ECLI:EU:C:2022:791, pkt 33 i n.

⁵³ Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015.

Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁵⁴ oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w z dnia 21 września 2021 r.⁵⁵. Analiza przytoczonych wyroków w omawianym orzeczeniu TSUE była nader obszerna, szczegółowa i wielowątkowa. W jej wyniku TSUE stwierdził, że rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w rozpoznawanej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w związku z art. 47 akapit 2 KPP. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Wspomniane wyżej domniemanie należy uznać za obalone i stwierdzić, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału w niniejszej sprawie, nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE⁵⁶.

Waga omawianego wyroku dla ustroju polskiego sądownictwa nie ulega wątpliwości.

6.4. Ocena czy prawo i praktyka państw członkowskich zapewnia wymaganą przez prawo unijne niezależność sądów krajowych nie zawsze jest łatwa. Zwroty użyte w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE: „skuteczna ochrona prawna” czy w art. 47 KPP: „prawo do skutecznego środka prawnego” mają charakter klauzul generalnych, wymagających przeprowadzenia wykładni i użycia jej wyników przed dokonaniem rozstrzygnięć. Rozwiązaniem, które zostało przyjęte w wielu wyrokach TSUE jest test dotyczący tego, czy występują uzasadnione wątpliwości co do braku niezawisłości oraz bezstronności sędziów i odwołujący się w tym względzie do „przekonania jednostek”.

Takie sformułowanie występujące w orzeczeniach jest często powtarzane, niekiedy z drobnymi modyfikacjami. Chodzi o zbadanie, jak wymaga TSUE, czy stosowne rozwiązania prawne lub praktyka państw członkowskich zawierają zasady, w szczególności co do składu organu (zasadniczo: sądu), powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania. Zasady te pozwałyby wykluczyć (albo: wzbudzić) w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, a w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów⁵⁷ i prowadzić

⁵⁴ Wyrok z dnia 8 listopada 2021 r. w połączonych sprawach nr 49868/19 i 57511/19.

⁵⁵ W podanym dniu NSA wydał 6 wyroków w omawianej materii: II GOK 8/18; II GOK 10/18; II GOK 11/18; II GOK 12/18; II GOK 13/18; II GOK 14/18.

⁵⁶ Wyrok C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 77–78.

⁵⁷ Wyroki: C-506/04, Wilson; C-216/18 PPU, LM; C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i inne, A.K.; C-542/18, Simpson; C-896/19, Repubblica; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-748/19 i inne, WB; C-132/20 Getin Noble Bank S.A.

w ten sposób do przejawiania (albo: braku przejawiania) oznak niezawisłości lub bezstronności. To mogłoby podważyć (albo podtrzymać) zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym⁵⁸.

Charakterystyczna jest „uniwersalność” przytoczonego sformułowania. Jest ono bowiem używane przez TSUE w różnych kontekstach, w zależności od tego, czego dotyczą zarzuty wysuwane w poszczególnych sprawach. Dotyczy także np. odpowiedzialności dyscyplinarnej lub materialnej sędziów, albo statusu organów uczestniczących w procedurze powoływania sędziów.

Bezpośrednie odczytanie przytoczonej formuły jest mylące. Odwołanie się do „przekonania jednostek” mogłoby sugerować przeprowadzanie badań opinii publicznej co do niezawisłości i bezstronności sędziów. Z kolei, „brak przejawiania przez organ oznak niezawisłości lub bezstronności” mógłby wskazywać na dokonanie badań praktyki funkcjonowania organów krajowych, głównie sądów. W rzeczywistości nie przeprowadza się jednak badań z udziałem „jednostek”. Oceny te są dokonywane w ramach samych postępowań i determinują ich wynik. Można wyróżnić dwa sposoby rozstrzygania w poszczególnych sprawach o niezależności i bezstronności sądów oraz innych organów krajowych.

Pierwszym sposobem jest przeprowadzanie analizy gwarancji materialnych oraz proceduralnych i dokonywanie stosownych ocen przez sam TSUE⁵⁹. Drugi sposób polega natomiast na pozostawieniu ostatecznej oceny dotyczącej spełniania wymagań niezależności i bezstronności sądowi odsyłającemu, czyli sądowi, który wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi⁶⁰. Trybunał kieruje przy tym do sądu odsyłającego wskazówki co do tego, jakie kwestie powinny zostać wzięte pod uwagę przed dokonaniem ostatecznej oceny.

Pierwszy sposób jest stosowany w sprawach ze skarg Komisji Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE. Trybunał ma wówczas za zadanie rozstrzygnąć, czy nastąpiło uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie, a zatem ocenia także naruszenie niezależności i bezstronności sądów, jeśli tego dotyczą zarzuty Komisji⁶¹.

Nie ma natomiast jak dotąd jednolitego rozwiązania co do tego, kto dokonuje oceny występowania lub braku wątpliwości co do sprostania wymaganiom niezależności i bezstronności sądów w postępowaniach prejudycjalnych. Lektura wyroków wskazuje, że w niektórych sprawach takiej oceny dokonuje sam TSUE, a w innych – pozostawia tę ocenę sądowi odsyłającemu. Jak się zdaje, w sytuacjach, kiedy ocena jest stosunkowo oczywista w świetle dostępnych materiałów w sprawie, dokonuje jej sam Trybunał⁶². Natomiast, jeśli dokonanie oceny wymaga zebrania dodatkowych

⁵⁸ Wyroki: C-585/18 i inne, A.K.; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-132/20 Getin Noble Bank S.A.

⁵⁹ Przykładowo wyroki C-542/18, Simpson; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.

⁶⁰ Wyrok: C-585/18 i inne, A.K.; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-487/19, W.Ż.

⁶¹ Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶² Wyroki: C-272/19, Land Hessen; C-896/19, Republika.

informacji, np. dotyczących praktyki stosowania prawa, TSUE przekazuje kompetencje do rozstrzygnięcia sądowi krajowemu, który do niego wystąpił⁶³.

Orzecznictwo przynosi wiele wskazówek ze strony TSUE dotyczących tego, co może wyeliminować, albo przeciwnie: potwierdzać wątpliwości co do niezależności i bezstronności sądów. Nacisk jest położony na wymagania materialne oraz zasady proceduralne wydawania decyzji, przykładowo, dotyczących powołania sędziów i innych rozstrzygnięć związanych z sędziami⁶⁴. Jeśli chodzi o podnoszony w poszczególnych sprawach wpływ władz państwowych na powoływanie sędziów, istotne jest to, według TSUE, czy ma on taki charakter i wagę, aby stworzyć rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uznaniowych uprawnień, zagrażając prawidłowości skutku, do którego ma prowadzić procedura powołania, wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości⁶⁵. Trybunał wymaga również, aby kryteria rozstrzygnięć w sprawach sądów i sędziów były „obiektywne i sprawdzalne”⁶⁶.

6.5. Inne zagadnienia, które było kilkakrotnie rozstrzygane przez TSUE, dotyczyło udziału w procedurach powoływania sędziów w państwach członkowskich organów, co do których mogła powstać wątpliwość, czy nie ograniczają niezawisłości sędziów.

Najwięcej uwagi poświęcił TSUE położeniu polskiej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)⁶⁷. Czynił to w różnych, często złożonych kontekstach, np. powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej albo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, a także przy ocenie zmian stanu prawnego, które wpływały na kompetencje KRS i kontrolę jej uchwał. Uogólniając, można przytoczyć kilka istotnych stwierdzeń na podstawie powołanych orzeczeń.

Zdaniem TSUE, okoliczność, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy. Może tak się stać jednak pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć wniosek o powołanie sędziów. Ograniczenie niezależności KRS może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przy jej udziale sędziowie będą w stanie spełnić wymagania niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii.

Wśród czynników, które należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny przesłanek niezależności, jaka powinna cechować taki organ jak KRS, wskazał TSUE

⁶³ Przykładowo wyroki: C-585/18 i inne, A.K.; C-824/18, A.B.

⁶⁴ Wyroki: C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i inne, A.K.; C-542/18, Simpson, pkt 20; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-564/19, IS.

⁶⁵ Wyroki: C-542/18, Simpson; C-487/19, W.Ż.; C-132/20 Getin Noble Bank S.A.

⁶⁶ Wyroki: C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁷ Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i inne, A.K.; C-824/18, A.B.; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-562/21 PPU i inne, X, Y; C-132/20 Getin Noble Bank S.A.; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa.

okoliczność, że Rada w nowym składzie została ukonstytuowana w wyniku skrócenia kadencji członków wchodzących wcześniej w skład tego organu. Ten zabieg ocenił TSUE krytycznie. Piętnaścioro sędziów – członków KRS było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, a obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej. TSUE zwrócił też uwagę na występowanie nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie. Omawiane zmiany mogą więc prowadzić do powstania ryzyka zwiększonego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na KRS oraz naruszenia niezależności tego organu; takie ryzyko nie występowało wcześniej. Dla dokonania oceny można również uwzględnić ewentualne istnienie uprzywilejowanych więzów między członkami ukonstytuowanej w ten sposób KRS a władzą wykonawczą.

W konkluzji TSUE wyraził uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS⁶⁸. Zdaniem Trybunału, przepisy, na podstawie których zmieniono skład KRS, wzmocniły bowiem wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na wybór członków KRS w sposób, który w przekonaniu jednostek mógł wzbudzić uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezależności Rady i jej roli w procesie powoływania sędziów, a w konsekwencji wątpliwości co do niezawisłości sędziów i niezależności sądów, w których owi sędziowie orzekają⁶⁹. W tym kontekście TSUE powoływał przytoczone już wyżej wyroki ETPC w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce oraz Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, w których zostało stwierdzone naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 EKPC.

Trybunał orzekł nie tylko w sprawach polskich. W wyrokach dotyczących prawa niemieckiego⁷⁰ i maltańskiego⁷¹ TSUE orzekł po przeprowadzeniu szczegółowej analizy prawa tych państw członkowskich w kontekście prawa unijnego, że rozwiązania prawa krajowego przewidujące udział organów państwowych o mieszanym składzie w procedurach powoływania sędziów nie naruszają niezawisłości sędziów, wymaganej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

17.7. Nieusuwalność sędziów jako gwarancja ich niezawisłości

Wśród gwarancji niezawisłości sędziów szczególne znaczenie ma ich nieusuwalność⁷². Jej istotę przedstawia TSUE jako wymaganie, aby sędziowie mogli sprawować urząd do ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy⁷³. Nieusuwalność nie jest wszakże absolutna. Dopuszcza się, według TSUE, wyjątki od niej, jeśli zostaną spełnione trojaki wymagania. Wyjątki te powinny mianowicie

⁶⁸ Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 108.

⁶⁹ Wyrok C-132/20 Getin Noble Bank S.A., pkt 127–128.

⁷⁰ Wyrok C-272/19, Land Hessen.

⁷¹ Wyrok C-896/19, Republika.

⁷² Wyroki: C-506/04, Wilson, pkt 51; C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 75; wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r. C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, pkt 58.

⁷³ Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76.

wynikać z nadrzędnych i prawnie uzasadnionych względów, szanować właściwe procedury oraz być proporcjonalne. Trybunał wymieniał dwie grupy sytuacji, w których może dojść do odwołania sędziego: jeżeli nie jest on w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności albo jeżeli dopuszczenia się rażącego uchybienia⁷⁴.

Przedmiotem analizy TSUE w kilku sprawach była ocena, czy doszło do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów, w świetle powyższych ogólnych założeń. Tak więc, Trybunał stwierdził, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku do urzędujących sędziów polskiego Sądu Najwyższego prowadziło do przedwczesnego zaprzestania przez nich wykonywania obowiązków orzeczniczych i nie było usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. W rezultacie naruszało to zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością⁷⁵. W kolejnym wyroku orzekł TSUE, że połączenie środka w postaci obniżenia zwykłego wieku przejścia sędziów w stan spoczynku do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości prawa do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce do ukończenia 70. roku życia, narusza zasadę nieusuwalności⁷⁶. Dalszym przykładem odniesienia się do zasady nieusuwalności był wyrok, w którym TSUE stwierdził, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub przeniesienie sędziego bez jego zgody między dwoma wydziałami tego samego sądu mogą naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów⁷⁷. Przeniesienia mogą bowiem stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych. Nie tylko mogą wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania, ale również mogą mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. Ponadto, w innym wyroku orzekł TSUE, że możliwość odwołania sędziego z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości w każdym czasie i bez publicznie znanych motywów mogłaby wywołać u delegowanego sędziego poczucie, że powinien on spełnić oczekiwania ministra, co mogłoby w konsekwencji powodować, że w samych sędziach zrodzi się wrażenie, iż są oni „podporządkowani” ministrowi, w sposób niezgodny z zasadą nieusuwalności sędziów⁷⁸.

W zreferowanych wyżej sprawach TSUE orzekł zatem o naruszeniu przez polskie prawo art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

17.8. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów a ich niezawisłość

8.1. W świetle orzecznictwa TSUE jedną z najistotniejszych gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest prawidłowe ukształtowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w prawie i praktyce państw członkowskich. W kilku sprawach głównym

⁷⁴ Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 113; C-487/19, W.Ż., pkt 112.

⁷⁵ Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78, 96.

⁷⁶ Wyrok C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 124, 130.

⁷⁷ Wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 114 i n.

⁷⁸ Wyrok C-748/19 do C-754/19, WB, pkt 82.

przedmiotem postępowania były właśnie zarzuty naruszenia prawa unijnego w tej właśnie materii⁷⁹. Przytoczone niżej sformułowane przez TSUE ogólne tezy wyznały treść rozstrzygnięć w konkretnych postępowaniach.

Tak więc, na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, aby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii zabezpieczał przestrzeganie zasady niezawisłości sędziowskiej. Przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych, w tym możliwość usunięcia sędziów z urzędu, powinny przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

Normy, które określają zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak mające zastosowanie kary, powinny dopuszczać interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą, w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony. Innymi słowy, orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych powinny podlegać kontroli organu, który sam spełnia wymagania związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymaganie niezależności⁸⁰.

Wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu uniemożliwienia sądom dokonania ustaleń lub ocen, których wymagają postanowienia art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP i wpływania w ten sposób na orzeczenia z naruszeniem niezawisłości sędziów, oznacza złamanie postanowień prawa Unii⁸¹. Dotyczy to np. traktowania weryfikowania warunków niezawisłości sędziowskiej jako przewinienia dyscyplinarnego⁸².

Nie są ponadto dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym. Już sama perspektywa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub decyzji o podtrzymaniu odesłania prejudycjalnego może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów ich funkcji⁸³. Postępowanie dyscyplinarne wszczęte z tego powodu, że sąd krajowy postanowił zwrócić się do TSUE, może zniechęcać inne sądy krajowe; mogłoby to zagrozić jednolitemu stosowaniu prawa Unii⁸⁴. Nie jest dopuszczalne pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, który nie zastosował się do orzeczeń sądu wyższego szczebla lub sądu konstytucyjnego sprzecznych ze stanowiskiem TSUE interpretującym prawo unijne⁸⁵.

⁷⁹ Wyroki: C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-564/19, IS; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁰ Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 80.

⁸¹ Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 132, 152, 161.

⁸² Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸³ Wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58; C-564/19, IS, pkt 83, 90; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 227; C-430/21, RS pkt 85; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 153.

⁸⁴ Wyrok C-564/19, IS, pkt 92.

⁸⁵ Wyrok C-615/20 i inne, YP, M.M, pkt 91.

Ochrona niezawisłości sędziów nie może jednak polegać na całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za treść wydanego orzeczenia. Może to jednak wystąpić w sytuacjach wyjątkowych. Jak stwierdza TSUE, wymaganie niezawisłości nie ma na celu tuszowania poważnych zachowań ze strony sędziów, polegających np. na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym wydawaniu wyroków albo odmowie wymiaru sprawiedliwości⁸⁶. Jednakże okoliczność, że orzeczenie sądowe zawiera błąd w wykładni i stosowaniu przepisów prawa krajowego czy prawa Unii lub w ocenie okoliczności faktycznych i ocenie dowodów, nie może sama w sobie prowadzić do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁸⁷.

Zreferowane wyżej zasady wypracowane w orzecznictwie TSUE co do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, znajdują zastosowanie także w innych kontekstach, a mianowicie do przepisów regulujących uchylenie immunitetu w sprawach karnych, zezwalających na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie ich lub tymczasowe aresztowanie, a także na ich zawieszenie lub obniżenie im wynagrodzeń⁸⁸.

8.2. Przedmiotem orzekania TSUE była także ocena w świetle prawa unijnego organizacji i funkcjonowania organów państw członkowskich właściwych w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Dotyczyło to w szczególności Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego. Wypowiedzi Trybunału w tej kwestii przeszły pewną ewolucję.

W wyroku wydanym w wyniku pytania prejudycjalnego polskiego SN, TSUE dokonał interpretacji prawa unijnego wskazując szeroko na czynniki mogące świadczyć o tym, że dany organ nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem. Ustalenie, czy taka sytuacja zachodzi w przypadku Izby Dyscyplinarnej, pozostawił jednak TSUE sądowi odsyłającemu⁸⁹. W późniejszym wyroku wydanym wskutek skargi KE przeciw Polsce dokonał TSUE obszernej analizy okoliczności utworzenia Izby Dyscyplinarnej, jej cech i sposobu powołania jej członków. W rezultacie orzekł, że nie zapewniając niezależności i bezstronności tej Izby, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE⁹⁰. W kolejnym wyroku⁹¹ tezy dotyczące nieprawidłowości orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów zostały rozciągnięte na dalsze kategorie spraw. Trybunał orzekł, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej SN, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status

⁸⁶ Wyroki: C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 137; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 238 i n.; C-430/21, RS, pkt 83 i n; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 126 i n.

⁸⁷ Wyroki: C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 134; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 227, 239; C-430/21, RS, pkt 84.

⁸⁸ Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸⁹ Wyrok C-585/18 i inne, A.K.

⁹⁰ Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹¹ Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

sędziów oraz asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie, a także sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów SN oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego w stan spoczynku, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Trybunał dokonał również oceny rumuńskich rozwiązań prawnych dotyczących odpowiedzialności sędziów⁹². Stwierdził, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stoją na przeszkodzie tymczasowemu powoływaniu na stanowiska kierownicze w organie wymiaru sprawiedliwości odpowiadającemu za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wnoszenie o ukaranie sędziów oraz prokuratorów, a także utworzeniu wyspecjalizowanej sekcji prokuratury posiadającej wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów oraz prokuratorów.

17.9. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego jako środek przywrócenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów

9.1. Obowiązkiem państw członkowskich wynikającym z zasady lojalności wobec Unii jest doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z prawem unijnym w razie stwierdzenia, że rozwiązania prawne naruszają prawo unijne. To ogólne stwierdzenie odnosi się także do analizowanego tu zagadnienia ograniczania niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Sposób, w jaki odbywa się przywracanie poszanowania prawa unijnego, zależy od tego, jakie organy państw członkowskich podejmują, albo powinny podejmować, stosowne działania. W przypadku organów prawodawczych wymagane działania polegają na zmianie zakwestionowanych rozwiązań prawnych. W przypadku sądów zastosowanie znajduje natomiast zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego.

Zasada pierwszeństwa ma istotne znaczenie w świetle orzecznictwa TSUE dotyczącego niezależności sądów krajowych. Trybunał odwoływał się do niej w wielu wyrokach w razie stwierdzenia, że przepisy prawa krajowego są niezgodne z prawem unijnym. Sięgał przy tym niekiedy do źródeł zasady pierwszeństwa⁹³. Nie ma ona, jak wiadomo, bezpośrednich podstaw traktatowych, ale została sformułowana po raz pierwszy 60 lat temu w słynnym wyroku w sprawie Costa⁹⁴. Trybunał powoływał także deklarację nr 17 dołączoną do Traktatu z Lizbony⁹⁵. Rozważania na temat zasady pierwszeństwa w niektórych wyrokach są niekiedy rozbudowane⁹⁶.

⁹² Wyrok C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”.

⁹³ Wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., C-573/17, Popławski, ECLI:EU:C:2019:530, pkt 53 i n.; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 245 i n.; C-430/21, RS, pkt 47 i n.; C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 75.

⁹⁴ Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

⁹⁵ Wyrok C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 248; C-430/21, RS, pkt 49; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76.

⁹⁶ Przykładowo wyroki: C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS.

Duży wpływ na linię orzecznictwa w omawianej dziedzinie miał wyrok w sprawie Popławski⁹⁷. Rozstrzygnięte zostało w nim sporne zagadnienie: jaki jest zasięg wynikającego z zasady pierwszeństwa prawa unijnego obowiązku odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. Trybunał stwierdził w powołanym wyroku i wielu dalszych, że każdy sąd krajowy i inny orzekający organ państwa członkowskiego jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność przepisom prawa unijnego i wobec tego odstąpić od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych, jeśli są one sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego. Powinno się tak postąpić bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylenie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym⁹⁸. W tym kontekście, szczególne znaczenie ma przytoczona wyżej kwalifikacja art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako przepisu bezpośrednio skutecznego⁹⁹.

Trybunał zaznaczał, że to on ma wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii. Do niego należy sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa. Ów zakres nie może zatem zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różniłaby się od wykładni dokonanej przez TSUE¹⁰⁰. W związku z tym, w razie potrzeby sąd krajowy powinien zmienić własne orzecznictwo za sprzeczne z wymaganiami wynikającymi „z samej natury prawa Unii” uznawał TSUE uregulowania lub praktyki krajowe, które ograniczają skuteczność prawa unijnego odmawiając sądom uprawnienia do pominięcia krajowego przepisu lub krajowej praktyki, mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności bezpośrednio skutecznych unormowań prawa Unii¹⁰¹. Zasada pierwszeństwa prawa Unii wiąże wszystkie organy państwa członkowskiego. Nie mogą temu stanąć na przeszkodzie przepisy krajowe dotyczące właściwości sądów¹⁰².

9.2. W razie stwierdzenia, że prawo lub praktyki państwa członkowskiego (niestety, głównie Polski) naruszały niezależność sądów lub niezawisłość sędziów, TSUE nakazywał sądom i ewentualnie innym organom, opierając się na art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, uczynienie użytku z zasady pierwszeństwa i odmowę zastosowania prawa krajowego, sprzecznego z prawem unijnym.

Sytuacje, w których miało to miejsce były różnorodne. Przykładowo można wymienić przepisy uniemożliwiające lub utrudniające inicjowanie procedury pre-

⁹⁷ Wyrok C-573/17, Popławski.

⁹⁸ Wyroki: C-573/17, Popławski, pkt 58 i n.; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, pkt 250; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 271.

⁹⁹ Wyroki: C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 253; wyrok z dnia 10 marca 2022 r., C-177/20, Grossman, ECLI:EU:C:2022:175, pkt 54; wyrok z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, M.F., ECLI:EU:C:2022:201, pkt 74; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78, 229; C-615/20 i inne, YP, M.M, pkt 63.

¹⁰⁰ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21, RS, pkt 52.

¹⁰¹ Wyroki: C-357/19 i inne, Euro Box Promotion, pkt 257; C-177/20, Grossman, pkt 38.

¹⁰² Wyroki: C-824/18, A.B.; C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-564/19, IS, C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS.

judycjalnej z art. 267 TFUE¹⁰³, zmieniające właściwość lub kompetencje sądów na niekorzyść sądów gwarantujących niezależność¹⁰⁴, wiążące sądy krajowe orzeczeniami sądów szczebli lub decyzjami innych organów niezgodnymi z prawem unijnym¹⁰⁵, w tym zwłaszcza pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁰⁶. W kilku wyrokach odnosił się TSUE do znaczenia orzecznictwa sądów konstytucyjnych w kontekście wymagania niezależności sądów¹⁰⁷. Przyjmował, że związanie sądów krajowych orzeczeniami sądów konstytucyjnych nie budzi zasadniczo zastrzeżeń z perspektywy prawa unijnego. Niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego są jednak uregulowania prawne państw członkowskich, które nie zezwalają sądom na dokonywanie samodzielnych ocen dotyczących zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, niezależnie od ocen dokonanych przez sąd konstytucyjny¹⁰⁸.

Jako następstwo zasady pierwszeństwa prawa unijnego i konieczności odstąpienia od zastosowania niezgodnych przepisów wskazywał TSUE w niektórych wyrokach powrót do stosowania poprzednio obowiązujących krajowych rozwiązań prawnych, niebudzących wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym, w tym również do ponownego uznania właściwości sądów, spełniających wymagania niezależności¹⁰⁹. Jest to konstrukcja „odżycia” wcześniejszych przepisów prawnych, znana także z dawnego orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁰.

17.10. Refleksje końcowe

Uzasadniony jest wniosek, że kilkuletnia linia orzecznictwa TSUE w omawianej materii jest już ustabilizowana. Jej myślą przewodnią jest koncepcja niezależności sądów i niezawisłości sędziów państw członkowskich jako warunek korzystania z ich kompetencji do stosowania prawa unijnego i zapewnienia skutecznej ochrony prawnej podmiotom prawa oraz gwarancji dla prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego.

W kolejnych wyrokach występują powtarzające się sformułowania, niekiedy w nieco odmiennej stylistyce. W poszczególnych orzeczeniach dochodzą nowe elementy, swoiste dla konkretnych rozpoznawanych spraw. Te nowe elementy są – metaforycznie rzecz ujmując – kolejnymi cegiełkami składającymi się na stopniową budowę unijnej koncepcji niezależności sądów państw członkowskich. Powstaje w ten sposób stopniowo narastający wspólny korpus unijnego prawa sędziowskiego

¹⁰³ Wyroki: C-824/18, A.B.; C-564/19, IS; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS.

¹⁰⁴ Wyroki: C-585/18 i inne, A.K.; C-824/18, A.B.; C-508/19, M.F.; C-615/20 i inne, YP, M.M.

¹⁰⁵ Wyrok C-615/20 i inne, YP, M.M.

¹⁰⁶ Wyroki: C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS; C-615/20 i inne, YP, M.M.

¹⁰⁷ Wyroki: C-83/19 i inne, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-357/19 i inne, Euro Box Promotion; C-430/21, RS; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-615/20 i inne, YP, M.M.

¹⁰⁸ Wyrok C-430/21, RS.

¹⁰⁹ Wyroki: C-824/18, A.B.; C-487/19, W.Ż.; C-615/20 i inne, YP, M.M.

¹¹⁰ Por. np. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31, pkt III 10.3.

w omawianej materii. W miarę upływu czasu i pojawiania się kolejnych spraw na wokandzie rozstrzyganie przez TSUE o niezależności sądów i niezawisłości sędziów staje się coraz bardziej skomplikowane.

Charakterystycznym zjawiskiem jest równoczesność i równoległość orzekania o niezawisłości sędziów przez TSUE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i ETPC na podstawie art. 6 EKPC. Oba Trybunały często powołują się wzajemnie na swoje orzecznictwo. Jest ono spójne, choć akcenty są rozkładane nieco inaczej ze względu na specyfikę przepisów będących wzorcami kontroli.

Była mowa o tym na początku opracowania, że TSUE przejął kilka lat temu od pozostałych unijnych instytucji rolę czuwania nad praworządnością, jako jedną z wartości Unii. Należy jednak odnotować także zwrotny wpływ orzecznictwa TSUE odnoszącego się do niezależności sądów państw członkowskich na przedsięwzięcia polityczne i prawne Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Spektakularnym przykładem może być znane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹¹¹, którego idea jest określana jako „pieniądze za praworządność”. W art. 2 lit. a) rozporządzenia znalazła się po raz pierwszy w pisanym prawie unijnym definicja państwa prawnego. Jednym z jej elementów jest „zasada skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych”. Wpływ orzecznictwa TSUE jest tu wyraźny.

Należy wreszcie zauważyć, że rozwinięta jurysdykcja TSUE, jak również ETPC, stała się punktem odniesienia w polskich dyskusjach nad koniecznością i kierunkami przywrócenia praworządności w wymiarze sprawiedliwości, w tym także wprowadzonych lub projektowanych zmian ustawodawczych, niestety, jak dotąd niezadowolających. Jest to skuteczna przeciwwaga dla zawstydzającego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

¹¹¹ Rozporządzenie 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r., Dz.U. 2020, L 4331, s. 1. Rozporządzenia tego dotyczy przytaczany kilkakrotnie wyrok TSUE Wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.

Rozdział 18

Europejski Trybunał Praw Człowieka (2016–2023)

18.1. Kontekst

Rada Europy (w której systemie instytucjonalnym funkcjonuje m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka, ETPC) ma szczególne umocowanie dla reagowania na kryzys rządów prawa. Jak słusznie przypomniano w jednym z wcześniejszych opracowań, „rządy prawa, obok demokracji i ochrony praw człowieka, są podstawową zasadą [tej organizacji]”¹. Także Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) uznaje zasadę rządów prawa za jeden z kluczowych elementów europejskiego porządku publicznego. Dostarcza to istotnych wskazówek nie tylko dla kształtowania orzecznictwa ETPC, ale także dla formowania jego polityki orzeczniczej, w tym ustalania priorytetów w selekcji i tempie rozpoznawania skarg.

Znajduje to wyraz w obecnym orzecznictwie ETPC w sprawach polskich², które – w wielu kwestiach – doprowadziło także do ustalenia ogólniejszych standardów odnoszących się do całej „konwencyjnej przestrzeni prawnej”. Zarazem jednak, uformowanie się tego orzecznictwa zaczęło się rysować dopiero po pięciu latach polskiego kryzysu³, więc za znacznym opóźnieniem wobec pierwszych reakcji TSUE⁴. Do dziś też orzecznictwo strasburskie nie ma w pełni zbalansowanego charakteru, bo – skądinąd pożyteczna i trafna – koncentracja na kwestiach niezawisłości sędziów i niezależności sądów, pozostawiła wiele innych zjawisk kryzysowych poza adekwatną reakcją Trybunału.

¹ P. Filipek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga I, Warszawa 2022, s. 679.

² Przegląd orzeczeń ETPC – zob. tamże, s. 681 i n. Także, np. M. Szwed, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach dotyczących praworządności*, w: *Europejskie mechanizmy ochrony praworządności i krajowe odpowiedzi*, red. A. Wójcik, Archiwum im. Wiktora Osiatyńskiego 2023, s. 32 i n.

³ Pierwszą rozbudowaną wypowiedzią ETPC był wyrok z 7.05.2021 Xero Flor p. Polsce, w którym stwierdzono nieprawidłowości procedury obsadzenia trzech miejsc w Trybunale Konstytucyjnym.

⁴ Tu pierwsze rozstrzygnięcia pojawiły się w 2018 r., a w 2019 r. dokonywano już całościowej krytyki polskich „reform” (zob. materiały zgromadzone w Części I pozycji powołanej w przyp. 1; także: L. Pech, *The European Court of Justice’s jurisdiction over national judiciary-related measures*, European Union 2023, [http://: www.europarl.europa.eu/supporting-analysis](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analysis)).

Trzeba też jednak pamiętać, że właściwość Trybunału jest zorientowana na sprawy indywidualne, w których dochodzi do naruszenia jednego z praw bądź wolności gwarantowanych przez Konwencję. Wkraczanie w kwestie o charakterze ustrojowym ma charakter wtórny i następuje w sytuacjach, gdy naruszenia indywidualne przybierają charakter systemowy, a ich źródłem jest krajowe ustawodawstwo oraz praktyka jego stosowania przez władze polityczne⁵. Generalnym założeniem Trybunału było zawsze, iż kwestie ustrojowe, w tym kwestie organizacji władzy sądowniczej pozostają w sferze „marginesu oceny” przynależnego państwu członkowskiemu⁶. Dopiero ujawnienie się rzeczywistego i poważnego kryzysu rządów prawa uzasadnia ingerencję ETPC w kwestie ustrojowo-instytucjonalne, bo bez tego ochrona praw jednostkowych nabrałaby iluzorycznego charakteru. Jedną zaś z podstawowych zasad interpretacji Konwencji jest zapewnienie „skutecznego i realnego” charakteru chronionych przez nią praw.

Przekonaniu ETPC, że taka jest już głębia polskiego kryzysu, sprzyjały polityczne dokumenty organów Rady Europy (m.in. bardzo wczesna i zdecydowana reakcja Komisji Weneckiej), instytucji Unii Europejskiej oraz różnego rodzaju organizacji pozarządowych. Rozwinął się też szczególnie „dialog między sądami”, bo ETPC szeroko nawiązywał do orzecznictwa TSUE, a także do rozstrzygnięć polskiego Sądu Najwyższego, zwłaszcza do słynnej uchwały trzech izb SN z 20 stycznia 2020 r.⁷. Nie bez negatywnego wpływu pozostawała też konfrontacyjna postawa polskich władz politycznych, od początku atakujących orzecznictwo obu sądów europejskich⁸ i ograniczających dawniejsze mechanizmy współpracy między agendami MSZ a sekretariatem Trybunału w kwestiach rozstrzygnięć polubownych oraz deklaracji jednostronnych. Ostatecznym wyrazem tej konfrontacji stało się zachęcenie Trybunału Konstytucyjnego do wydania szeregu orzeczeń kwestionujących nie tylko kwestionujących konstytucyjność orzeczeń ETPC, ale też uznających zakresową niekonstytucyjność art. 6 Konwencji⁹.

Nie może dziwić, że – gdy zbliżył się koniec kadencji polskiego sędziego Trybunału – organy Rady Europy nie były skłonne do akceptowania kandydatów przedstawianych przez ówczesny Rząd i trzykrotnie dyskwalifikowały przedstawiane im listy.

⁵ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, EPS 2023/2, s. 16 i n.

⁶ Zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 141–143.

⁷ Uchwała trzech połączonych izb SN z 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/20 (zob. m.in. serię artykułów w PiP 2020/10).

⁸ Zob. A. Wójcik, *Stanowiska i komentarze polskich władz wobec orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i działań instytucji unijnych dotyczących praworządności w Polsce*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Księga II, Warszawa 2022, s. 1587 i n. Także: M. Breuer, „Principled Resistance’ Meets ultra vires” *New Techniques in Opposing ECtHR Judgments*, ZaöRV t. 82 (2022), s. 641 i n.

⁹ Wyroki TK: z 24.11.2021 (K 6/21) i z 10.03.2022 (K 7/21) – zob. A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, który rzekomo nie istnieje*, EPS 2023/2; także podsumowująca ocena roli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym tomie.

18.2. ETPC a „reformy” władzy sądowniczej

18.2.1. Trybunał Konstytucyjny

ETPC nie miał okazji do rozważania interwencyjnego ustawodawstwa (grudzień 2015–listopad 2016), które miało zlikwidować zdolność Trybunału Konstytucyjnego do wykonywania funkcji orzeczniczych. Oceniał natomiast charakter i skuteczność orzeczeń wydawanych przez „nowy” Trybunał Konstytucyjny.

Znaczenie precedensowe należy przypisać wyrokowi Xero-Flor, w którym ETPC skoncentrował się na ocenie składu Trybunału Konstytucyjnego. Uznano, że – wobec nieprawidłowości w powołaniu trzech tzw. sędziów-dublerów – orzeczenia wydawane z ich udziałem nie pochodzą od „sądu ustanowionego ustawą”, więc – we wszystkich sprawach, do których znajduje zastosowanie art. 6 EKPC – prowadzą do naruszenia tego przepisu. Jest to ustalenie generalne, dotyczące przede wszystkim rozstrzygnięć powiązanych ze sprawami indywidualnymi (skargi konstytucyjne oraz pytania prawne), ale odnoszone też do rozstrzygnięć wydanych w procedurze kontroli abstrakcyjnej¹⁰. Praktycznie przekreśliło to relewantność orzecznictwa nowego TK dla spraw rozpoznawanych w Strasburgu.

Odpowiednio, w kilku dalszych rozstrzygnięciach, ETPC uznał, że wyczerpanie krajowych środków odwoławczych nie wymaga już uprzedniego wykorzystania procedury skargi konstytucyjnej¹¹.

W zdecydowany sposób ETPC odrzucił też wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach skuteczności Konwencji oraz wyroków strasburskich. Przypomniano, że kompetencja do ostatecznego ustalania wykładni i stosowania Konwencji przysługuje tylko ETPC. Oznacza to, że wspomniany wyżej wyrok TK w sprawie K 7/21 „nie może mieć jakiegokolwiek efektu dla [skuteczności] ostatecznych wyroków ETPC [...], jako że mają one charakter wiążący z mocy art. 46 par. 1 Konwencji”¹². Kategorie i więź Trybunału strasburskiego miały na celu wskazanie polskiemu „neo-trybunałowi”, że wykroczył poza granice „dialogu między sądami”, więc należy go pouczyć o nadrzędności Konwencji i nakazać jej poszanowanie.

18.2.2. Sądy „sądowe” – kontekst instytucjonalny

Wskazywałem już, że powiązanie kognicji ETPC z ochroną praw jednostki, utrudnia bezpośrednie wkraczanie w kwestie instytucjonalne. Zarazem, stopniowo stawało się oczywiste, że bez oceny „konwencyjności” zmian instytucjonalnych, nie uda się zapewnić efektywnej ochrony w sprawach indywidualnych. Wymagało to rozwinięcia dotychczasowych interpretacji art. 6 Konwencji i – jak wiadomo –

¹⁰ Zob. stanowisko ETPC wobec wyroku TK z 20.04.2020, U 2/20, wyrażone w wyroku z 22.07.2021, Reczkowicz p. Polsce, § 258 i n. Jeszcze silniej zostało to podkreślone w wyroku z 14.12.2023, M.L. p. Polsce, zob. szerzej pkt 18.3 tego opracowania.

¹¹ Zob. ostatnio, wyrok ETPC z 24.10.2023, Pająk i inni p. Polsce, § 150–152.

¹² Wyrok Juszczyzyn, § 209.

zostało najpierw sformułowane w – politycznie „bezpiecznym” – wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Ástráðsson p. Islandii*¹³.

- Podstawowe ustalenia wyroku *Ástráðsson* zbudowane zostały wokół trzech założeń:
- sposób obsadzania stanowisk sędziowskich może rodzić istotne zagrożenia dla niezawisłości sędziów (więc – pośrednio – dla niezależności sądów);
 - powierzenie nieprawidłowo powołanemu sędziemu orzekania w sprawach indywidualnych ingeruje w prawo jednostki do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”;
 - może to (choć – nie musi) prowadzić do wadliwości orzeczeń wydawanych z udziałem takiego sędziego¹⁴.

Wyrok *Ástráðsson* stał się punktem wyjścia dla orzecznictwa ETPC w sprawach polskich. Podobnie jak analogiczne orzecznictwo TSUE, obracało się ono wokół zasady niezawisłości sędziowskiej. W przekonaniu ETPC, zasadę niezawisłości sędziowskiej (niezależności sądów) traktować należy jako swego rodzaju klamrę spinającą prawo jednostki do rzetelnego procesu z pojęciem „sądu” jako organu gwarantującego tą rzetelność. Oznacza to, że art. 6 Konwencji nie tylko daje podstawę do badania czy skład sądu obejmował sędziów niezawisłych, bezstronnych i ustanowionych przez ustawę, ale także do analizowania, czy status (w tym – sposób powoływania) sędziego zapewnia – w dostatecznym stopniu – ową niezawisłość i bezstronność. Zaznaczano przy tym (nawiązując do orzecznictwa TSUE), że ocena niezawisłości opiera się nie tylko na badaniu jej „wewnętrznego” aspektu, czyli ustalania, czy sędzia rzeczywiście kierował się tylko przepisami prawa i własnym sumieniem. Konieczne jest także uwzględnienie aspektu „zewnętrznego”, tzn. ustalania, czy dla racjonalnego obserwatora oczywiste było, że sędzia mógł i chciał orzekać w sposób niezawisły i bezstronny. Wymaga to badania ogólniejszego kontekstu, w którym funkcjonuje zarówno konkretny sędzia, jak i cały system sądowy.

W kontekście zmian polskiego ustawodawstwa, wiązało się to – w pierwszym rzędzie – z dokonaniem oceny „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa. Jak wiadomo, ostateczne ustalenia zawarto w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Grzęda*. Nie kwestionowano generalnej dopuszczalności włączenia rad sądownictwa do procedury powoływania sędziów, ani też zalet tego rozwiązania. Uznano jednak, że polska rada sądownictwa uległa deformacji, bo utraciła niezależny charakter i stała się podporządkowana władzom politycznym¹⁵. Tym samym, deformacji uległa też pro-

¹³ Wyrok z 19.12.2020, *Ástráðsson p. Islandii*, potwierdzający wyrok z 12.03.2019, podjęty w składzie izbowym. Analogiczną taktykę zastosował wcześniej TSUE, bo zanim zaczął rozstrzygać sprawy polskie, wydał wyrok w portugalskiej sprawie dotyczącej zamrożenia poborów sędziów w czasie kryzysu walutowego, która nie budziła większych politycznych namietności. Pozwoliła jednak TSUE na rozwinięcie definicji niezawisłości sędziów i wyjaśnienie, w jakim zakresie Unia może ingerować w ustrojowe kwestie krajowego sądownictwa.

¹⁴ Szerzej m.in. L. Garlicki, *Trybunał strasburski a kryzys polskiego sądownictwa*, PSądowy 2021/4 i powołana tam literatura przedmiotu.

¹⁵ Wyrok *Grzęda*, § 301 i n. Zob. też wyrok *Reczkowicz*, § 269 i n.; wyrok z 8.11.2021, *Dolinska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, § 290 i n.; wyrok z 15.03.2022, *Advance Pharma p. Polsce*, § 216 i n.; wyrok *Pająk*, § 192; wyrok z 23.11.2023, *Wałęsa p. Polsce*, § 172 i nast. oraz analogiczne rozstrzygnięcia TSUE.

cedura powoływania sędziów, a ostatecznym efektem było stworzenie systemowego zagrożenia dla niezawisłości „nowych” sędziów¹⁶.

Konsekwencją stało się zakwestionowanie sądowego charakteru nowo utworzonych izb Sądu Najwyższego. Uznano, że – skoro w całości składały się one z „neo-sędziów”, to ani Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych¹⁷, ani Izba Dyscyplinarna¹⁸ nie mogą być uznane za „sąd lub trybunał” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Nawiązano przy tym do ustaleń zawartych we – wspomnianej już – uchwale Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r.

Można przyjąć, że podobne wątpliwości Trybunał strasburski odnosi do innych sędziów powołanych na podstawie przedłożeń „neo-KRS”. Niemniej, nawet zakładając, że każda nominacja sędziowska dokonana na wniosek neo-KRS miała wadliwy charakter, nie dano dotąd jasnej odpowiedzi, czy każdy przypadek udziału „nowego” sędziego w składzie orzekającym jakiegokolwiek sądu, jest równoznaczny z naruszeniem praw uczestników postępowania¹⁹. Co więcej, Trybunał strasburski nie ustalił też żadnej wskazówki generalnej co do konsekwencji, jakie udział nieprawidłowo powołanego sędziego w składzie orzekającym, może (lub może) mieć dla pozostawania tak wydanego orzeczenia w obrocie prawnym.

Trzeba raz jeszcze przypomnieć, że orzecznictwo ETPC szeroko i akceptująco nawiązuje do uchwały trzech izb SN z 23.01.2020 r.²⁰. Uchwała ta zajęła bardzo kategoryczne stanowisko wobec nominacji „nowych” sędziów do SN, zwłaszcza do ówczesnej Izby Dyscyplinarnej jako takiej, a także całościowo zdyskwalifikowała rozstrzygnięcia w niej podejmowane. Inaczej natomiast oceniła zakres i skutki wadliwości wyborów „nowych” sędziów w sądach powszechnych²¹. Nie odniosła się też wyraźnie do skutków orzekania przez nowych sędziów w sądach powszechnych ani w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Także w obu wersjach wyroku Ástráðsson celowo pozostawiono znaki zapytania, zwłaszcza co do generalnej skuteczności orzeczeń wydawanych z udziałem nieprawidłowo powołanych sędziów.

Szereg tego typu skarg polskich jest obecnie rozpoznawanych w Trybunale strasburskim. Trudno przewidzieć, na ile ETPC będzie się skłaniać ku incydentalnemu badaniu, czy w każdej konkretnej sprawie, nieprawidłowość składu sądowego miała

¹⁶ „In this connection, the Court notes that there exists a clear link between the integrity of the judicial appointment process and the requirement of judicial independence in Article 6 § 1” (wyrok Grzeda, § 309).

¹⁷ Wyrok Dolinska-Ficek i Ozimek oraz wyroki późniejsze, podsumowane w wyroku Pająk, § 183 oraz w wyroku Wałęsa, par. 168 i nast.

¹⁸ Zob. ostatnio wyrok Tuleya, § 343. Nie wydaje się, by istniały realne szanse, że ETPC odstąpił od tego stanowiska przy ocenie obecnie istniejącej Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

¹⁹ Należy przypomnieć generalne podejście ETPC do interpretacji gwarancji rzetelnego procesu. Rozstrzygnięcie, czy – w danej sprawie – doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 jest dokonywane na tle całościowej oceny postępowania sądowego. Wystąpienie nieprawidłowości (stanowiących ingerencję [interference] w prawo do rzetelnego procesu) prowadzi do stwierdzenia naruszenia [violation] tylko jeżeli ich deformacyjny skutek jest na tyle poważny, że – w swej całościowej naturze – postępowanie utraciło przymiot rzetelności (P. Hofmański, A. Wróbel w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 2010, s. 327).

²⁰ Wyraźnie wskazuje to, że ETPC nie jest przekonany orzeczeniami TK usiłującymi dokonać nullifikacji tej uchwały (zob. szerzej P. Filipek, *Praworządność w Polsce...*, s. 706 i n.).

²¹ Zob. pkt 45 i n. uzasadnienia Uchwały.

na tyle poważne skutki, iż całemu postępowaniu odmówić należy przymiotu „rzetelności”. Niewykluczone, że – zwłaszcza w odniesieniu do sędziów sądów niższych – większą wagę zacznie się przywiązywać do oceny czy osobowość i zachowanie „nowego” sędziego daje podstawy do uznania, że dochowywał wymagań niezawisłości bądź bezstronności, a – każdym razie – czy, w oczach zewnętrznego obserwatora, spełniał te cechy przy rozstrzygnięciu danej sprawy.

Już w sprawie *Ástráðsson* zauważono, że zapewnienie pewności prawa może wymagać ostrożnego podejścia do anulowania prawomocnych orzeczeń²². W kontekście polskim wiele może zależeć od sposobu rozwiązania tych kwestii przez nowy rząd i parlament, m.in. od oceny skuteczności różnego rodzaju testów niezawisłości i innych procedur potwierdzania legitymacji nowych sędziów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

18.2.3. Status sędziów – ochrona niezawisłości

Sprawy związane z obecnością „nowych” sędziów w składach orzekających dotyczyły praw uczestników postępowania sądowego, więc całkowicie pasowały do schematu ochrony gwarantowanej przez Konwencję. Równolegle kształtował się jednak drugi nurt orzecznictwa, gdzie autorami skarg byli sędziowie (a czasem też – prokuratorzy), podnoszący, że ingerencje władz w ich status służbowy stanowiły naruszenie przepisów Konwencji: w pierwszym rzędzie jej art. 6, ale także – art. 8 oraz art. 10. Sposób podejścia Trybunału do tych spraw określono ogólnie w wyroku *Grzęda*: „Biorąc pod uwagę prominentną pozycję, jaka – w demokratycznym społeczeństwie – przypada sądownictwu w systemie organów państwa, a także istotność zasady podziału władz i konieczność zagwarantowania niezależności sądownictwa [...], Trybunał musi przywiązywać szczególną uwagę do udzielania sędziom ochrony przed działaniami, które mogą zagrażać ich niezawisłości i autonomii [...]. Trybunał potwierdza, że sędziowie zachowują zdolność do ochrony rządów prawa i efektywnego stosowania Konwencji tylko pod warunkiem, że władze krajowe nie pozbawią ich gwarancji, jakie Konwencja przyznaje im w materiałach bezpośrednio rzutujących na ich niezawisłość i bezstronność”²³.

Gdy chodzi o art. 6, to wskazywano, że nowe ustawodawstwo bądź ogranicza sądową kontrolę tych ingerencji bądź powierza ją organom niespełniającym cech „sądu” w rozumieniu tego przepisu. Dopuszczalność takich skarg wymagała najpierw zdefiniowania, jakie prawa i wolności gwarantowane przez Konwencję odnoszą się do takich ingerencji. Był to problem delikatny, bo orzecznictwo strasburskie nie kwestionuje, że dopuszczalne są pewne ograniczenia drogi sądowej w sporach dotyczących statusu osób uczestniczących w procesie sprawowania władzy państwowej.

Od kilkunastu lat wyraźna stała się jednak tendencja do redukcji zakresu owych ograniczeń. Tradycyjne podejście²⁴ dawało prawodawcy krajowemu daleko

²² Wyrok *Grzęda*, § 311 i n.

²³ Tamże, § 302, z powołaniem na wyrok z 6.11.2018, *Ramos Nunez de Carvalho e So* przeciwko Portugalii oraz wyrok z 9.03.2021, *Bilgen* p. Turcji.

²⁴ Którego ostatnim akordem był wyrok ETPC z 8.12.1999, *Pellegrin* p. Francji.

idącą swobodę w ustanawianiu tych ograniczeń. Dopiero wyrok Vilho Eskelinen (2007) przyniósł zmianę zasadniczą, dopuszczając wyłączenie dostępu funkcjonariuszy publicznych do sądu tylko, gdy: 1) przepisy prawa krajowego, w sposób wyraźny, dokonują takiego wyłączenia danej kategorii funkcjonariuszy; 2) wyłączenie to znajduje uzasadnienie w obiektywnie istniejących powodach wynikających z interesu państwa²⁵.

W praktyce oznaczało to, że funkcjonariusze publiczni objęci są zakresem gwarancji z art. 6 nie tylko w zakresie typowych sporów pracowniczych (zwłaszcza dotyczących wynagrodzenia bądź innych świadczeń), ale też w kwestiach rozwiązania czy przekształcenia stosunku służbowego oraz sporów o podobnym charakterze.

Te same zasady odniesiono do sporów wynikających ze stosunku służbowego sędziego. Nabrało to szczególnego znaczenia, gdy w niektórych państwach – zaczęło się pojawiać ustawodawstwo ograniczające dotychczasową niezależność sędziów. Bardzo istotny stał się tu wyrok Grzęda²⁶, w którym sformułowano trzy zasady.

Po pierwsze, podkreślono specyfikę statusu sędziego, bo kształtowany musi on w sposób chroniący jego niezawisłość, więc zapewniający mu dystans wobec pozostałych władz. Sędzia, jak każdy piastun państwowego urzędu, ma obowiązek zachowania „szczególnej wiary i lojalności”, ale – w jego wypadku – owa wiara i lojalność dotyczy państwa, a nie – aktualnych piastunów władzy. Bliski zaś związek funkcji sędziego z ochroną praw jednostki nakazuje bardziej intensywne objęcie go gwarancjami z art. 6 Konwencji.

Po drugie, oceny konkretnych sytuacji dotyczących statusu sędziów muszą być dokonywane na tle szerszego kontekstu. Nie kwestionując kompetencji parlamentu do podejmowania legitymowanych i koniecznych kroków dla reformowania sądownictwa, wskazano, że „żadna taka reforma nie może skutkować podważeniem niezależności sądownictwa i jego organów kierowniczych”²⁷.

Po trzecie, gdy zmiany ustawodawcze pozornie zachowują drogę sądową, ale jednocześnie przekształcają organ orzekający w sposób pozbawiający go cech „sądu”, dochodzi do naruszenia wymagań z art. 6 ust. 1 Konwencji²⁸.

Konsekwencją tego podejścia stało się bardzo szerokie ujęcie tych elementów statusu sędziego, które tworzą po jego stronie „prawa i obowiązki o charakterze cywilnym”, więc aktywują gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji. Odpowiednio, ETPC uznał²⁹, że gwarancje te odnoszą się do sporów wyłaniających się przy rekrutowaniu i powoływaniu sędziów, sprawach awansów oraz przeniesień, zawieszenia w czynnościach służbowych, procedur dyscyplinarnych, pozbawienia stanowiska sędziego lub poważnej redukcji wynagrodzenia, pozbawienia możliwości wykonywania urzę-

²⁵ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel w: *Konwencja...*, s. 269.

²⁶ Przypomnijmy, że dotyczył on sprawy członka „starej” KRS, którego kadencja została przerwana z mocy nowego ustawodawstwa o składzie i sposobie powoływania Rady.

²⁷ Wyrok Grzęda, § 323. Przywołano tu analogiczne ustalenia zawarte w orzecznictwie TSUE.

²⁸ W zdaniu odrębnym do wyroku Grzęda, sędzia Wojtyczek trafnie zauważył, że oznaczało to dopuszczenie oceny „konwencyjności” ustawodawstwa ingerującego w niezależność sędziów i było nowym elementem w orzecznictwie strasburskim. Nietrafnie natomiast poddał krytyce to ustalenie Trybunału.

²⁹ Zob. wyrok Grzęda, § 263, także np. wyrok z 29.06.2021, Broda i Bojara p. Polsce, a najbardziej aktualnego podsumowania dokonano w wyroku Pająk i inni, § 117.

du przez przepisy o reformie sądownictwa bądź przez szczególne regulacje wieku emerytalnego³⁰, a także – sporów nie dotyczących bezpośrednio statusu sędziego, ale dotyczących pozbawienia go funkcji kierowniczych w sądzie (sprawowanie funkcji prezesa bądź wiceprezesa przez całą kadencję) bądź funkcji w organach powiązanych z sądownictwem (np. w „starej” KRS). Jest to bardzo szeroki zakres przedmiotowy i m.in. z tego względu ustalenia wyroku Grzęda nabrały wymiar standardu europejskiego.

Gwarancje dodatkowe muszą też być obecne w sferze sędziowskich postępowań dyscyplinarnych. Znaczenie podstawowe ma niedawny wyrok Wielkiej Izby w sprawie procedur portugalskich³¹, ale jego ustalenia znalazły szerokie zastosowanie w sprawach polskich. Nieuchronnie prowadziło to rozważania kwestii instytucjonalnych, bo podstawą rozstrzygnięć ETPC stała się konstatacja, że Izba Dyscyplinarna SN nie spełnia kryteriów „sądu” w rozumieniu Konwencji³². W wyroku Tuleya wskazano też, że choć do postępowań dyscyplinarnych stosuje się, w zasadzie kryteria odnoszące się do „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, to postępowania dotyczące uchylecia immunitetu sędziowskiego wymagają stosowania kryteriów dotyczących spraw o karnym charakterze³³.

18.2.4. Sędzia a inne prawa i wolności gwarantowane w Konwencji

Orzecznictwo Trybunału strasburskiego nie pozostawia wątpliwości, że osoby wchodzące w skład, szeroko rozumianej, służby publicznej pozostają beneficjentami wszystkich praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję. Ograniczenia w korzystaniu z tych praw są dopuszczalne tylko gdy spełniają kryterium niezbędności, więc – gdy chodzi o tę służbę tylko, gdy są konieczne dla zachowania powagi sprawowanego urzędu oraz prawidłowego wykonywania swoich kompetencji. Rodzi to obowiązki zarówno po stronie funkcjonariusza publicznego (czemu – w odniesieniu do sędziów – daje dziś wyraz np. art. 82 ust. 2 u.s.p.), jak i władzy publicznej, która nie może podejmować działań naruszających tę powagę, czy utrudniających wykonywanie obowiązków. Na tym tle od rozwinęło się orzecznictwo ETPC dotyczące sędziów, zwłaszcza w kwestiach swobody wypowiedzi (art. 10 Konwencji)³⁴ oraz poszanowania autonomii ich życia prywatnego (art. 8)³⁵.

³⁰ Tak, wyrok Pająk i inni. Problem stał też przedmiotem rozstrzygnięć TSUE już w 2019 r. (zob. np. R. Grzeszczak, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2019 r.*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndla (red.), Warszawa 2021, s. 344 i n.

³¹ Powołany wyżej wyrok z 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sa p. Portugalii.

³² M.in. wyrok Reczkowicz, § 281–282 oraz wyrok Tuleya, § 341–343.

³³ Zob. konkluzje w § 300.

³⁴ Co ETPC ustalił już w wyroku z 28.10.1999, Wille p. Lichtensteinowi, a rozwinął w wyroku z 23.06.2016, Baka p. Węgrom, adresując sytuację kryzysową podobną do późniejszych zdarzeń w Polsce.

³⁵ Zob. wyrok z 25.09.2018, Denisov p. Ukrainie, w którym jednak uznano, że art. 8 Konwencji nie odnosi się do zdymisjonowania prezesa sądu ze stanowiska. Warto natomiast przypomnieć, że – przy stwierdzeniu, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, zajęto stanowisko krytyczne wobec ówczesnego kształtu ukraińskiej rady sądownictwa.

W ciągu ostatnich dwóch lat orzecznictwo to znalazło rozwinięcie w sprawach polskich. Z jednej strony chodziło o zakres swobody sędziego do wypowiedzania się w kwestiach publicznych, a zwłaszcza formułowania negatywnych ocen dotyczących zmian w systemie sądownictwa oraz statusie sędziów. Z drugiej strony, pojawiły się sytuacje, gdy sędziowie byli poddawani sankcjom dyscyplinarnym (i nawet zagrożeni sankcjami karnymi) za sformułowania zawarte w ich rozstrzygnięciach bądź za sposób ich uzasadniania i przedstawiania. Jak wiadomo, w praktyce dotyczyło to grupy sędziów (i prokuratorów) najsilniej zaangażowanych w krytykę posunięć władzy. Niekiedy kumulacja stosowania różnych środków i sankcji przybierała formę uporczywego nękania.

Nie wdając się w szersze omawianie tych kwestii, należy zauważyć, że rozstrzygnięcia Trybunału strasburskiego położyły silny akcent na gwarancje wynikające z art. 10 Konwencji. Uznano, że sytuacja systemowego zagrożenia rządów prawa, zwłaszcza naruszania niezależności sądownictwa, wymaga przyznania szczególnie intensywnej ochrony wypowiedziom sędziów w tej materii, w każdym razie, dopóki „nie wykraczają one poza krytycyzm dokonywany w ściśle profesjonalnej perspektywie”³⁶. Co więcej, w tle owej wolności wypowiedzi może się nawet pojawiać „zobowiązanie sędziego do zabierania głosu w obronie rządów prawa i niezawisłości, gdy te zasady podstawowe zostaną zagrożone”³⁷.

Dodatkowa ochrona swobody wypowiedzi pojawia się, gdy sędzia pełni funkcje w organach sądownictwa powołanych do ochrony niezależności sądów³⁸. Odnosi się jednak też do „zwykłych” sędziów (zwłaszcza, gdy *de facto* stają się rzecznikami swego środowiska), choć tu ETPC koncentruje się przede wszystkim na zarzucie, iż ingerencja w ich swobodę wypowiedzi nie znajdowała dostatecznej podstawy prawnej³⁹. Dodatkowo, Trybunał brał pod uwagę, że – w istniejącej sytuacji – postępowanie władz było przejawem strategii obliczonej na wywołanie „efektu zmrzażającego” (*chilling effect*) wobec korzystania przez innych sędziów z wolności gwarantowanych przez art. 10 Konwencji⁴⁰.

Podobne było rozumowanie Trybunału w kwestiach naruszeń art. 8 Konwencji. Potwierdzono, że skoro kumulacja różnego rodzaju środków nękańcych „w bardzo poważnym stopniu zakłócała życie prywatne sędziego”⁴¹, to przepis ten znajduje zastosowanie. Także w tych sprawach Trybunał koncentrował się na badaniu podstaw prawnych działania władz i uznawał, że ich nieadekwatność stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia naruszenia⁴².

³⁶ Wyrok Żurek, § 223.

³⁷ Tamże, § 222; wyrok Tuleya, § 544. Zob. też, K. Sielski, *Udział sędziów w debacie publicznej w świetle międzynarodowych standardów prawnych*, Przegląd Sądowy 2023/10, s. 48.

³⁸ Tak już wyrok Baka, § 163–167, a także – bardzo wyraźnie – wyrok Żurek, § 221.

³⁹ Pamiętajmy, że punktem wyjścia dla badania ograniczeń praw konwencyjnych jest ustalenie, czy były one „przewidziane przez ustawę”.

⁴⁰ Np. wyrok Żurek, § 227; wyrok Tuleya, § 544 (zob. głosę M.A. Nowickiego, *Środki dyscyplinarne wobec sędziego za publiczną krytykę reformy sądownictwa*, Palestra 2023/9, s. 121 i n.).

⁴¹ Np. wyrok Juszczyzsyn, § 258.

⁴² W sposób surowy odniesiono się przy tym do rozstrzygnięć Izby Dyscyplinarnej SN, określając je (np. wyrok Juszczyzsyn, § 280) jako „oczywiście nieracjonalne” (*manifesty unreasonable*), co nie jest językiem często stosowanym przez ETPC.

Istotne wreszcie znaczenie miało poddanie akcji nękających ocenie na tle art. 18 Konwencji, zakazującego stosowania ograniczeń praw konwencyjnych „w innych celach niż te, dla których je [w Konwencji] wprowadzono”. Innymi słowy, chodzi o zakaz nadużywania przez państwa owych ograniczeń. W praktyce, rzadko dochodzi do stwierdzania naruszenia art. 18, bo wymaga to ustalenia przez Trybunał rzeczywistego celu działań podejmowanych przez władze publiczne i kryje zarzut złej wiary po stronie organów państwa. W wyroku Juszczyzyn wskazano, że „dominującym celem” stosowanych procedur i sankcji było ukaranie sędziego i powstrzymanie go od dalszego podejmowania ocen statusu „nowych” sędziów przy orzecznictwym stosowaniu standardów ustalonych przez art. 6 ust. 1 Konwencji. Skoro zaś żaden z – określonych przez Konwencję – legitymowanych celów ograniczania praw i wolności, takiego zamiaru nie legitymizuje, to oznacza, że doszło do naruszenia jej art. 18⁴³. Wydaje się, że zachodzą podstawy dla dokonywania podobnej analizy w innych sprawach polskich sędziów, która są rozpoznawane w Strasburgu.

18.3. „Pozasędziowskie” elementy kryzysu rządów prawa w Polsce

Wskazywałem już, że orzecznictwo ETPC w sprawach polskich koncentrowało się na kwestiach zmian ustroju sądownictwa i ich oddziaływania na status sędziów i zdolność sądów do zapewnienia rzetelnego charakteru prowadzonych postępowań i podejmowanych rozstrzygnięć. Znacznie mniej ważnych orzeczeń dotyczyło innych dziedzin życia społecznego, choć i tam kryzys rządów prawa był wyraźnie widoczny. Interwencje Trybunału miały charakter selektywny i doraźny, nie ukształtowały się zaś żadne wyraźne linie orzecznictwa.

Skromne, jak dotąd, jest odzwierciedlenie kryzysu migracyjnego w orzecznictwie ETPC. Nie ma, oczywiście, podstaw do generalnego kwestionowania kompetencji państwa do decydowania o wjeździe i pobycie cudzoziemców na jego terytorium. Chodzi jednak o zakres obowiązków państwa do rozpoznania sytuacji cudzoziemców przekraczających granicę, zapewnienia im gwarancji proceduralnych wynikających z art. 4 Protokołu nr 4 oraz ochrony ich praw przewidzianych przez art. 2 i 3 Konwencji.

Znaczenia zasadnicze ma wyrok w sprawie M.K.⁴⁴, w którym stwierdzono naruszenie szeregu przepisów Konwencji przez praktyki natychmiastowego wydalania cudzoziemca, który na polskim przejściu granicznym deklarował kwalifikacje do uzyskania statusu uchodźcy. Trybunał przyjął, że nawet bardzo krótki pobyt na terytorium RP oznacza, że skarżący zostali objęci jurysdykcją państwa polskiego w rozumieniu art. 1 Konwencji. Uznano, że czysto administracyjny charakter wydalania (cofnięcia), a także brak indywidualizacji przy ocenie sytuacji poszczególnych osób, rodzą naruszenia art. 13 Konwencji oraz art. 4 Protokołu nr 4. Skoro zaś cofnięcie skarżących za granicę narażało na ryzyko nieludzkiego i poniżającego

⁴³ Wyrok Juszczyzyn, § 306–338. Nieprzekonywująca jest zaś, moim zdaniem, krytyka tego ustalenia zawarta w zdaniu odrębnym sędziów Wojtyczka i Paczola.

⁴⁴ Wyrok z 23.07.2020, M.K. i inni p. Polsce oraz kilka analogicznych rozstrzygnięć późniejszych.

traktowania, to naruszono też zobowiązania wynikające z art. 3 Konwencji. Przy okazji, krytycznie wskazano na nierespektowanie przez rząd polski zarządzeń tymczasowych dotyczących pozostawienia skarżących na terytorium RP.

Natomiast brak jest jeszcze wypowiedzi Trybunału wobec – bardziej drastycznych – środków podejmowanych wobec osób, które nielegalnie przekroczyły granicę. Jeżeli przyjąć, że sam fakt takiego przekroczenia wprowadza je pod jurysdykcję państwa polskiego, to powstaje szereg pytań dotyczących praktyki tzw. pushbacków, zwłaszcza, że – w wielu wypadkach łączy się to z użyciem siły, prowadzi do gubienia się ludzi w terenach leśnych, nie zawiera dostatecznego elementu indywidualizacji, ani też oceny ryzyka, jakie wynika z odepchnięcia na terytorium autorytarnego państwa⁴⁵.

Kilka rozstrzygnięć dotyczyło ochrony wolności wyrażania opinii bądź ochrony życia prywatnego, wiążąc się z sytuacjami o istotnych politycznych konotacjach⁴⁶.

Ważny, zwłaszcza w sensie prospektywnym, jest również wyrok w sprawie Bieliński⁴⁷. Dotyczył on wprawdzie „tylko” przewlekłości postępowania w sprawach wynikających z obniżenia świadczeń emerytalnych przez pracowników dawnych służb bezpieczeństwa, ale meritum tych spraw jest szeroko obecne przed sądami polskimi i staje się przedmiotem skarg kierowanych do Strasburga⁴⁸.

Bardzo istotne znaczenie mają wreszcie dwa wyroki ETPC, wydana w grudniu 2023 r., a dotyczące kwestii prawnego uznania związków monoseksualnych⁴⁹ oraz ograniczeń dopuszczalności przerywania ciąży, narzuconych przez wyrok TK z 27.10.2020 (K 1/20)⁵⁰. W obu sprawach ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji, w obu przypomniał lub sformułował pewne zasady generalnie odnoszące się do sytuacji w Polsce.

Wyrok Przybyszewska był łatwiejszy dla ETPC, bo stanowił proste przeniesienie na grunt polski ustaleń przyjętych przez Wielką Izbę w wyroku z 17.01.2023, Fedotova i inni p. Rosji. Przypomnijmy⁵¹, że Wielka Izba ostatecznie potwierdziła, iż z art. 8 Konwencji wynika „pozytywny obowiązek” każdego z państw-stron Konwencji, do dokonania „adekwatnej” regularyzacji (instytucjonalizacji) prawnej związków monoseksualnych. Kolejne orzeczenia – wydawane na szczeblu izb ETPC – potwierdzały uniwersalność tego standardu⁵². Wyrok Przybyszewska stanowił kontynuację tej linii

⁴⁵ Zob. informację o takich sprawach zakomunikowanych rządowi polskiemu (European Court of Human Rights. Press Unit. Factsheets. Collective expulsions of aliens, October 2022, s. 10–11).

⁴⁶ Wyrok z 20.09.2018, Solska i Rybicka p. Polsce – tzw. ekshumacje smoleńskie; wyrok z 6.04.2023, Drozd p. Polsce – ograniczenia wstępu na galerię sejmową.

⁴⁷ Wyrok z 21.07.2022, Bieliński p. Polsce.

⁴⁸ Zob. M. Derlatka, *Bepośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy w sporach o prawa socjalne funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruńskie Studia Prawnicze Polsko-Włoskie, 2022, t. 18.

⁴⁹ Wyrok z 12.12.2023, Przybyszewska i inni p. Polsce (11454/17). Zob. M. Wąsik, *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce. Istotny wyrok dla Polski i mała cegielka w budowaniu podwyższonego standardu strasburskiego dla związków jednopłciowych*, EPS 2024/3, s. 20 i nast.

⁵⁰ Wyrok z 14.14.2023, M.L. p. Polsce (40119/21).

⁵¹ Wyrok z 17.01.2023, Fedotova i inni p. Rosji. Zob. m.in. L. Garlicki, *Fedotova i inni przeciwko Rosji, czyli ukształtowanie europejskiego standardu nakazującego prawne uznanie związków monoseksualnych*, EPS 2023/3, s. 27 i n.

⁵² Wyroki: z 29.05.2023, Buhuceanu i inni p. Rumunii (20081/19 i inne); z 1.06.2023, Maymulakhin and Markiv p. Ukrainie (73135/14); z 5.09.2023, Koilova i Babulkova p. Bułgarii (40209/20).

orzeczniczej, a jego przesłanie ma jednoznaczny charakter: brak instytucjonalizacji związków monoseksualnych pozostawia je w swego rodzaju „próżni prawnej” i stanowi oczywiste naruszenie Konwencji.

Wyrok M. L. dotyczył bardziej skomplikowanej materii, bo ETPC nader ostrożnie podchodzi do kontrolowania krajowego ustawodawstwa o przerywaniu ciąży i unika formułowania standardów uniwersalnych. Skoncentrowano się w nim na przypomnieniu, że decyzje dotyczące kontynuowania ciąży wchodzą w zakres ochrony z art. 8 Konwencji. Nie wyklucza to regulowania aborcji i ustalania różnorodnych wymagań i ograniczeń na poziomie państw członkowskich. Każda taka regulacja musi jednak – jako warunek wstępny – spełniać wymaganie „ustanowienia przez prawo”. Jeżeli więc podstawą nowego ograniczenia dostępności aborcji stał się wyrok sądu konstytucyjnego, to ETPC może badać, czy – w danym państwie – sąd ten spełnia warunki, jakie Konwencja łączy z pojęciem organu sądowego. Skoro zaś polski neo-Trybunał tych warunków nie spełnia, to ograniczenie prawa gwarantowanego przez Konwencję nie zostało „ustanowione przez prawo”, a to stanowi dostateczną podstawę dla stwierdzenia naruszenia jej art. 8. Widzimy, że wyrok M. L. został zorientowany na specyfikę polskiego kontekstu i nie daje jasnych wskazań, czy zakaz aborcji w sytuacji nieodwracalnego i ciężkiego uszkodzenia płodu jest zgodny z dzisiejszym rozumieniem art. 8 Konwencji. W kontekście polskim natomiast, wyrok ten ma bardzo istotne znaczenie. Po pierwsze, praktycznie oznacza, że wyrok TK z 2020 r. zostaje pozbawiony skuteczności prawnej. Skoro bowiem penalizacja aborcji warunkowanej wadami płodu nie została „ustanowiona przez prawo”, to jakkolwiek próba implementowania tego wyroku TK przez władze będzie też pozbawiona należytej podstawy prawnej, czyli niedopuszczalna na gruncie Konwencji. Po drugie, deprecjonuje całokształt orzecznictwa neo-Trybunału. Stwierdzenie, że nie spełnia on wymagań „organu sądowego” ma charakter generalny, czyli poddaje w wątpliwość legalność jakichkolwiek jego ingerencji w prawa i wolności chronione przez Konwencję. W ten sposób dokonano istotnego rozszerzenia ustaleń zawartych w wyroku Xero Flor z 2021 r.

18.4. Konkluzje

W latach 2015–2023 orzecznictwo strasburskie w sprawach polskich miało ilościowo widoczny charakter, nie odbiegając jednak od wskaźników z lat poprzednich⁵³. Nowym elementem była natomiast dywersyfikacja tego orzecznictwa. Obok spraw, można powiedzieć, rutynowych i od dawna typowych dla naszego kraju (przewlekłość postępowania, inne braki procedury sądowej, kwestie ochrony życia prywatne-

⁵³ W wymiarze statystycznym, w latach 2015–2022, liczba skarg przeciwko Polsce, wniesionych do ETPC wahała się, w poszczególnych latach, pomiędzy 2889 a 1628 (co – odpowiednio – stanowiło pomiędzy 6,53 a 3,36 ogółu spraw wniesionych do ETPC). Liczba wydanych wyroków w sprawach polskich wahała się pomiędzy 12 (w 2019 r.) a 34 (w 2022 r.), a liczba wyroków, w których stwierdzono naruszenie choćby jednego z przepisów Konwencji wahała się pomiędzy 11 (w 2019 r.) a 30 (w 2022 r.) – zob. dane Kancelarii Trybunału oraz wyliczenia własne.

go, zjawiska dyskryminacyjne), pojawiła się nowa grupa spraw, która bezpośrednio odzwierciedla kryzys rządów prawa w Polsce. Koncentrowało się to na zagadnieniach władzy sądowniczej, bo tu procesy deformacyjne najbardziej drastycznie kolidowały z wymaganiami europejskimi. Pozostawiło to mniej miejsca dla spraw innych, tworząc pewną dysproporcję w rozstrzygnięciach dotyczących zjawisk kryzysowych.

Dysproporcja zarysowała się w wymiarze czasowym, bo pierwsze rozstrzygnięcia ETPC pojawiły się dopiero w 2021 r. Można to oczywiście wyjaśniać specyfiką procedur strasburskich, zwłaszcza koniecznością uprzedniego wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Można też przyjąć, że czekano na wyjaśnienie, choćby na szczeblu izbowym, sprawy *Ástráðsson*. Ale tworzyło to niekorzystne wrażenie nieobecności Trybunału w sprawach wymagających szybkiej reakcji, bo brak jej mnożył fakty dokonane, gdzie ilość stopniowo przechodziła w jakość.

Z drugiej strony, pozwoliło to Trybunałowi na pewną koncentrację rozstrzygnięć, bo w okresie dwóch lat wydano szereg ważnych orzeczeń, podejmujących niemal wszystkie aspekty deformowania polskiego wymiaru sprawiedliwości. Znaczenie podsumowujące miał wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Grzęda*, potwierdzając poparcie linii orzeczniczej przez zdecydowaną większość sędziów⁵⁴. Upływ czasu pozwolił też na lepsze przygotowanie i uzasadnienie rozstrzygnięć, choć ich obszerność nie zawsze zachęca do szczegółowej lektury.

Sprawy polskie dały ETPC okazję do ustalenia bądź rozwinięcia szeregu aspektów niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów⁵⁵. Pojawiły się nowe, bardziej szczegółowe standardy o zastosowaniu wykraczającym poza polskie regulacje i praktyki. Zarazem jednak, Trybunał silnie podkreślał kryzysowy kontekst ocenianych sytuacji oraz formułowanych zasad. O ile więc omawiane wyżej orzeczenia mają o tyle charakter ogólnoeuropejski, że są stosunkowo łatwe do zastosowania do innych systemów konstytucjonalizmu abuzywnego, to nie wydaje się, by Trybunał zakładał ich literalną stosowalność do „normalnych” warunków funkcjonowania państwa prawa. Intensywność kontroli strasburskiej i rozbudowa interpretacyjna zakresu art. 6 Konwencji nie musi znajdować symetrycznego zastosowania w sytuacjach, gdy władze publiczne działają w dobrej wierze i nie deformują podstaw europejskiego porządku publicznego.

Sprawy polskie stanowiły doskonały przykład „poziomego” dialogu między obu europejskimi Trybunałami. Wprawdzie – w wymiarze czasowym – ETPC włączył się do tego dialogu z wyraźnym opóźnieniem, więc, z konieczności, w niemałym stopniu potwierdzał tylko zasady już wypracowane przez TSUE. Nie zmienia to jednak faktu, że wyraźnie dziś widać zbieżność merytorycznego stanowiska obu

⁵⁴ Nie można jednak nie zauważyć częstego zgłaszania zdań odrębnych w tych sprawach przez sędziego polskiego. Choć, z reguły, nie wyrażały one totalnej negacji stanowiska Trybunału, a raczej polemizowały z ustaleniami o charakterze bardziej szczegółowym, bądź prostowały różnego rodzaju nieścisłości, to jednak rodziło to wrażenie systemowego sprzeciwu. Nie mogły tego złagodzić szczegółowe wywody sędziego, bo trzeba pamiętać, że wielu opiniotwórczych obserwatorów orzecznictwa ETPC, nie studiując zdań odrębnych z dociekliwą starannością, zwłaszcza gdy przekraczają one objętość kilku stron.

⁵⁵ Zob. M. Wąsek-Wiaderek, P. Wiliński, *Konstytucyjne i konwencyjne gwarancje bezstronności sędziego*, Przegląd Sądowy 2013/10, s. 114 i n.

Trybunałów, wyraźnie zaznacza się też tendencja do podkreślania ich współpracy, zwłaszcza przez szerokie nawiązywanie do swoich orzeczeń i traktowanie ich jako istotnego elementu przy ustalaniu interpretacji Konwencji Europejskiej bądź Traktatów Unijnych. A wiemy przecież, że dialog europejskich trybunałów nie zawsze przybierał tak harmonijną postać.

Orzecznictwo strasburskie nabiera obecnie tempa i wykazuje tendencje dynamiczne, bo pojawiają się nowe ustalenia, jak choćby włączenie art. 18 EKPC do podstaw kontroli. Pewne istotne kwestie nie zostały też rozwiązane, zwłaszcza gdy chodzi o status „nowych” sędziów oraz orzeczeń podejmowanych z ich udziałem. Zmiana krajowego kontekstu politycznego, gdy dojdzie do jej pełnego urzeczywistnienia, pozwala przypuszczać, że ETPC będzie oczekiwać przyjęcia sensownych rozstrzygnięć na szczeblu krajowym. Na tym tle pojawić się też mogą ciekawe problemy dotyczące marginesu swobody władz krajowych w demontowaniu prawnych rozwiązań konstytucjonalizmu abuzywnego. Powstanie zwłaszcza pytanie, na ile proces takiego demontażu uznany zostanie za sytuację szczególną, dopuszczającą odstępstwa od standardów bezwzględnie obowiązujących w państwie o ustabilizowanych rządach prawa. Są to kwestie niezwykle delikatne, wymagające nowego spojrzenia na historyczne doświadczenia likwidacji pozostałości autorytaryzmu i funkcjonowania systemów „*transitional justice*”.

Rozdział 19

Trybunał Konstytucyjny – podwójne samobójstwo

1. Obserwacja zjawisk politycznych i prawno-ustrojowych, które mają miejsce w Polsce od jesieni 2015 r. skłania do przedstawienia hipotezy, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem, które można określić jako „wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego. „Wrogie przejęcie” jest w tym przypadku procesem uzyskiwania przez większość parlamentarną i w konsekwencji przez władze wykonawcze kontroli nad ustrojowo kluczowymi organami państwa i mechanizmami ich funkcjonowania poprzez zastosowanie pozakonstytucyjnych i antykonstytucyjnych metod. Proces ten nie spełniał kryteriów wymaganych dla zmian konstytucyjnych, ze względu na brak kwalifikowanej większości w parlamencie niezbędnej dla zmiany konstytucji, i spotykał się z opozycją zarówno tej części społeczeństwa, która jest jako mniejszość reprezentowana w parlamencie, dalej – konstytucyjnych organów państwa stojących na straży konstytucji i porządku prawnego oraz przedstawicieli społeczeństwa (demonstracje), w tym prawników zorganizowanych w samorządach zawodowych oraz w środowiskach akademickich. Był także przedmiotem reakcji organizacji międzynarodowych i ich organów, w szczególności Unii Europejskiej, ONZ, Rady Europy oraz organizacji sędziowskich.

2. Proces wrogiego przejęcia rozpoczął się od przejęcia Trybunału Konstytucyjnego, ale dotyczył – w pełni lub w dużym stopniu – przejęcia kluczowych elementów struktury państwa: służba cywilna; media publiczne; niezależność sądownictwa; służby specjalne; wojsko; relacje międzynarodowe.

Kryzys konstytucyjny zapoczątkowany jesienią 2015 r. miał swoje źródło, wówczas i w kolejnych odsłonach, w działaniu konstytucyjnych organów państwa *ultra vires*. Prezydent RP – nie mając podstaw prawnych do takiego zaniechania podjęcia czynności urzędowych – odmówił przyjęcia ślubowania od trzech prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm RP podjął uchwałę o utracie mocy prawnej prawidłowo podjętych uchwał o wyborze trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Prezes Rady Ministrów rażąco naruszyła Konstytucję RP odma-wiając publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego. To są zaledwie trzy, z wielu, przykłady uzurpowania kompetencji do działań (zaniechań) dla których legalności konieczne byłaby jednoznaczna podstawa prawna. Uzurpacja kompetencji była udziałem wszystkich politycznych konstytucyjnych organów państwa: Prezydenta, Sejmu i Senatu kadencji 2015–2019 i Sejmu kadencji 2019–2023, Rady Ministrów,

Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego, I Prezes SN po 2020 r., wreszcie przez pierwszą ofiarę wojny przeciwko konstytucji – Trybunał Konstytucyjny. Złamana została kolejna bariera prawidłowości obowiązywania porządku prawnego w państwie, a mianowicie zasada legalizmu, stanowiąca, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w konsekwencji działają wyłącznie w oparciu o normy kompetencyjne, a kompetencji się nie domniemywa, lecz wynika ona z jednoznacznej normy upoważniającej.

3. W latach 2016–2023 obserwować można narastający mechanizm systemowego naruszania Konstytucji RP. Nie pozostał żaden rozdział konstytucji, którego przepisy nie byłyby naruszone działaniem konstytucyjnych organów państwa. Co utraciliśmy zatem i co dalej tracimy w wyniku wojny przeciwko Konstytucji RP? Przede wszystkim nastąpiła **utrata znaczenia Konstytucji RP**, wyrażająca się w wielu postaciach.

Utrata suwerenności wewnętrznej. Polska utraciła suwerenność w rozumieniu nie prawno-międzynarodowym czy rozumieniu prawa europejskiego, ale w rozumieniu prawa wewnętrznego. Państwo suwerenne bowiem to jest państwo, którego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Państwo suwerenne to jest państwo, w którym przestrzegane są reguły, które samo państwo przez swoich obywateli ustanawia. Państwo, którego konstytucyjne organy świadomie i celowo naruszają przepisy konstytucji, nie jest państwem suwerennym.

Utrata tożsamości konstytucyjnej państwa. Utraciliśmy również tożsamość konstytucyjną państwa. Trybunał Konstytucyjny w 2010 r. przy okazji wyroku w sprawie Traktatu Lizbońskiego wyznaczył kilka cech tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej: poszanowanie polskiej państwowości, demokracja, zasada państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, podstawy ustroju gospodarczego, wreszcie zapewnienie ochrony godności praw człowieka.

Te wartości miały służyć jako podstawa porządku konstytucyjnego określającego właśnie tożsamość czyli niezbywalne i najbardziej charakterystyczne elementy ustroju RP. Miały wyznaczać granice dopuszczalnych działań władzy publicznej w sferze relacji międzynarodowych, w szczególności możliwości przekazania kompetencji organów do wspólnego wykonywania w ramach procesu integracji europejskiej. Analiza rzeczywistości konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że poprzez mechanizm ustawodawstwa zwykłego oraz praktykę ustrojową wydrążana jest istota treści owych wartości.

Destrukcyjna parlamentaryzmu. Kolejnym elementem, który utraciliśmy, jest parlamentaryzm. Monitorując poczynania władzy publicznej, kierujemy światło reflektora na proces destrukcji rządów prawa. W cieniu tego procesu następował proces destrukcji parlamentaryzmu polskiego.

Nie można uznać za prawdziwie, realnie funkcjonujący taki parlament, w którym poseł, reprezentant suwerena, ale należący do mniejszości parlamentarnej, ma 30 sekund na wypowiedź. Ustawy ustrojowe nie powinny być uchwalane w trzech czytaniach w ciągu niecałych czterech godzin. Ustawa (także ustrojowa, jaką jest ustawa o Sądzie Najwyższym), gdyby była uchwalona z zachowaniem trybu i zasad

przyzwoitej legislacji dawałaby minimalne gwarancje tego, by nie musiałyby być nowelizowana siedem razy w ciągu 8 miesięcy.

Skalę destrukcji parlamentarizmu pokazują Raporty Obywatelskiego Forum Obywatelskiego przy Fundacji im. Stefana Batorego obejmujące działalność legislacyjną od listopada 2015 r. Raporty tego zespołu ekspertów ukazują, w jaki sposób i w jakim zakresie został zdegradowany parlament, który ma działać zgodnie z Konstytucją, zgodnie z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zgodnie z regulaminem Sejmu.

Utrata bezpieczeństwa prawnego. Utraciliśmy bezpieczeństwo prawne na poziomie krajowym, narodowym, jak i na poziomie międzynarodowym. Jakie znaczenie ma sposób stanowienia i stanowienia prawa w Polsce dla bezpieczeństwa prawnego polskich obywateli na poziomie międzynarodowym, pokazuje kasus Artura C., polskiego obywatela, co do którego wydania do Polski na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania miał wątpliwości sąd irlandzki i skierował w tej sprawie pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE. Ostatecznie, po głębokiej analizie sytuacji w Polsce sąd irlandzki uznał, że nie ma przesłanek do niewydania obwinionego w ramach europejskiego nakazu aresztowania. Ale ta sprawa, a także praktyka sądów państw członkowskich UE, pokazują, jak brak jest zaufania do realizacji przez Polskę koncepcji rządów prawa. Tracimy bezpieczeństwo prawne w ramach polskiego porządku prawnego, bowiem orzeczenia sądowe wydane przez osoby, których status sędziego – ze względu na udział po 2018 r. Krajowej Rady Sądownictwa w mechanizmie nominacji sędziowskiej – może być skutecznie kwestionowany ma tę dramatyczną konsekwencję, że otwiera drogę do kwestionowania legalności orzeczenia, a zatem powoduje zaburzenie poczucie trwałości orzeczeń i związanych w tym bezpieczeństwa prawnego.

Utrata realnego mechanizmu ochrony wolności i praw jednostki. Tracimy fundament Rzeczypospolitej określony w art. 30 Konstytucji – godność człowieka. Mówiłem zawsze, powtarzam i będę powtarzał: Konstytucja RP jako fundament rządów prawa, jest konstytucją praw i wolności jednostki. Godność człowieka jest źródłem wolności i praw.

Co się działo? Deptana była godność obywateli-sędziów. Przypomnę, że komuś przyszedł do głowy pomysł, realizując zabezpieczenie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące ustawy o Sądzie Najwyższym, by zmusić sędziów Sądu Najwyższego do przeczołgania ich przed Krajową Radą Sądownictwa. Sędziowie mieli wystąpić o pozytywne zaopiniowanie ich kwalifikacji zawodowych, jako warunek ponownego mianowania przez Prezydenta. Chodzi o tych samych sędziów SN, którzy – w odpowiedzi na wniosek o kontynuację zatrudnienia na stanowisku sędziego SN – negatywnie zostali ocenieni przez Krajową Radę Sądownictwa w lipcu 2018 r.

Utrata bezpieczeństwa konstytucyjnego. Bezpieczeństwo konstytucyjne obywateli jest warunkowane prawidłowym funkcjonowaniem zasady podziału i równoważenia władz. Jest to reguła dobrze zorganizowanego państwa, w którym kontrola władzy ma charakter zinstytucjonalizowany jako odpowiedź na naturalną skłonność władzy do nadużyć. Poszukiwanie delikatnej równowagi między ograniczonym

zaufaniem i uzasadnioną nieufnością wobec władzy jest podstawą rozdzielenia kompetencji między organami władzy, racjonalnej struktury współzależności i mechanizmów przywracania naruszenia konstytucyjnie określonej równowagi. Pozwala to na przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji władzy, zarówno w wymiarze kompetencyjno-normatywnym, jak i w praktyce rządzenia, a tym samym na oddalenie ryzyka despotyzmu, a w dalszej kolejności – autorytaryzmu. Co więcej, prawidłowo ukształtowany mechanizm podziału i równowagi władzy tworzy przesłanki realizacji wolności i praw obywatelskich chroniąc przed wzajemną agresją. Gwarantuje zachowanie przestrzeni swobody i wolności jako warunku demokracji stanowiąc zarazem kluczową gwarancję rządów prawa i legalności działania władzy publicznej.

W 1946 r. Gustaw Radbruch mówiąc o fundamencie porządku prawnego podkreślał, że prawo które nie respektuje minimalnych standardów sprawiedliwości nie może być uznane za prawo. Staje się ustawowym bezprawiem.

Natomiast państwo, w którym końcowym efektem działania jego konstytucyjnych organów jest zniszczenie konstytucji jako podstawy systemu prawnego państwa staje się państwem konstytucyjnie upadłym.

4. Każde zło ma swój początek. Tworzenie satrapii antykonstytucyjnej będące wyrazem zła nienasyconego zostało rozpoczęte przejmowaniem TK jako najważniejszego bezpiecznika ustrojowego.

W tym kontekście należy analizować zjawiska bezpośrednio związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego prowadzące do sytuacji, w której można opisać stan dzisiejszy jako podwójne samobójstwo Trybunału – instytucjonalne i moralne. Wskazanych zostanie, ze względu na oczywiste ograniczenia objętości opracowania, jedynie kilka mechanizmów prowadzących do upadku znaczenia Trybunału.

5. Samobójstwo instytucjonalne miało swój początek w działaniach, które można by określić jako samobójstwo wspomagane, a podmiotami wspomagającymi samobójstwo był Sejm, Prezydent i Prezes RM. Oto bowiem Sejm kadencji 2015–2019 stwierdził – uzurpując sobie nieistniejącą kompetencję – nieważność uchwał Sejmu poprzedniej kadencji o powołaniu pięciu sędziów Trybunału i powołał innych sędziów. Niekwestionowana – potwierdzona orzeczeniem TK z 3 grudnia 2025 r. którego publikacja została wstrzymana przez Prezesa RM uzurpując nieistniejącą kompetencję w tym zakresie – była prawidłowość wyboru trzech sędziów, poprzedników których kadencja mijała 6 listopada 2015 r. Prezydent nie przyjął ślubowania od prawidłowo wybranych sędziów, przyjął natomiast ślubowanie od sędziów-dublerów wybranych na miejsca już zajęte przez sędziów prawidłowo wybranych. Miało to – i ma w dalszym ciągu – fundamentalne konsekwencje: udział sędziów-dublerów w wydawaniu orzeczeń powoduje, że po pierwsze – TK nie jest sądem niezależnym i tym samym nie może zapewnić skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE (wyrok ETPC w sprawie Xero-Flor p. Polsce), po drugie – udział sędziów-dublerów zainfekował, zdaniem zarówno obserwatorów niszczenia państwa konstytucyjnego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, całe orzecznictwo Trybunału, po trzecie wreszcie – taki stan rzeczy wywołuje chaos prawny, wyrażający się w trudnych do kwalifikacji skutkach (braku skutków) prawnych orzeczeń TK,

sকoro są to orzeczenia – jeżeli w ich wydaniu brali sędziowie-dublerzy – wydane przez sąd niewłaściwie obsadzony.

6. To był początek domina. Kolejny etap to mianowanie w grudniu 2016 r. Prezesa TK w ułomnej procedurze, bowiem TK nie podjął uchwały o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Powołanie na te stanowiska było wadliwe, bowiem Prezydent mianował na stanowisko Prezesa TK s. J. Przyłębską na podstawie protokołu obrad zgromadzenia sędziów TK. I druga dekonfitura, bowiem mianowanie powinno było nastąpić na 6-letnią kadencję, jednakże s. J. Przyłębska odmówiła uznania sześciolatniej kadencji oświadczając, że będzie pełniła swoją funkcję prezesa do końca kadencji jako sędzia czyli do 2 grudnia 2024 r. To wywołuje uzasadnione wątpliwości co do legalności, a tym samym skuteczności, czynności podejmowanych przez s. J. Przyłębską jako prezesa TK, zarówno w okresie 6 lat kierowania Trybunałem, jak i po upływie tego okresu, gdy uzurpuje sobie funkcję Prezesa TK.

7. Popatrzmy dalej na działania organizacyjne i funkcjonalne prowadzące do upadku mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa. Zacząć należy od sposobów wyznaczanie składów orzekających, bo także w ten sposób realizowana była lenińska zasada, jak się okazało ceniona w ostatnich latach, że „kadry decydują o wszystkim”. Przestała obowiązywać reguła, że „sędziów Trybunału do składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”.

Analiza zarządzeń Prezesa TK podejmowanych w okresie styczeń–kwiecień 2017 r. dotyczących zmian składów orzekających i sędziów-sprawozdawców wskazuje, że po pierwsze sprawy wyznaczone do rozstrzygnięcia przez pełny skład przynoszone są do składów pięciosobowych obsadzanych przez sędziów wybranych w czasie VIII kadencji Sejmu, po wtóre podejmowane są decyzje o zmianie sędziego-sprawozdawcy w sprawach, które były uprzednio przypisane danemu sędziemu, po trzecie dokonywane są zmiany uprzednio wyznaczonych pięcio- i trzyosobowych składów orzekających. A sędziowie wybrani w latach poprzedzających przejście władzy politycznej w 2015 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość byli pomijani przy wyznaczaniu składów orzekających. Co więcej, Prokurator Generalny złożył w styczniu 2017 r. wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją trzech uchwał Sejmu z 2010 r. w sprawie powołania trzech sędziów (M. Zubik, S. Rymar, i P. Tuleja) i tenże Prokurator Generalny, jako obowiązkowy uczestnik postępowania we wszystkich sprawach, wnosił o wyłączenie wskazanych sędziów ze składów orzekających. Nie było dla nikogo zaskoczeniem, że wnioski te były rozpatrywane wyłącznie przez sędziów powołanych po 2015 r. Manipulacje składami nie zakończyły się z chwilą, gdy większość w TK uzyskali sędziowie wybrani przez rządzącą większość parlamentarną. Miały miejsce wówczas, gdy jakiś sędzia zgłaszał – jako sprawozdawca czy jako sędzia będący w składzie orzekającym – zamiar złożenia zdania odrębnego.

Inny przykład manipulacji składami to zaskakująca intensywność orzekania pewnych sędziów w sprawach dotyczących wyłączenia sędziego i całkowite oraz prawie

całkowite pomijanie innych. Swoistym ukoronowaniem tej praktyki była sytuacja, w której w trzyosobowym składzie oddalającym wnioski o wyłączenie brał udział sędzia, którego dotyczyła wskazana przez wnioskodawcę przyczyna wyłączenia. Zasada *nemo iudex in causa sua* nie przyjęła się w Trybunale w analizowanym okresie.

8. To nie jedyny przykład odwrócenia obowiązującej zasady. Okazało się, że zrezygnowano, niemal całkowicie, z rozpoznawania spraw na rozprawach. Wokandy coraz częściej obwieszczały „ogłoszenie” wyroku. Jawność funkcjonowania Trybunału doznała jeszcze jednego uszczerbku, a mianowicie utrudnienie dostępu do Trybunału polega na wyłączeniu obecności mediów na, nielicznych, rozprawach. Jedynym źródłem dostępu do sali rozpraw jest transmisja techniczna organizowana przez służby Trybunału.

9. Zmiana istoty kontroli konstytucyjności prawa wyraża się szczególnie wyraźnie w mechanizmie abdykacji parlamentu z funkcji ustawodawczej na rzecz Trybunału jako organu substytuującego parlament w przypadkach politycznie czy społecznie kontrowersyjnych. Zamiast podjąć odpowiednie prace legislacyjne na rzecz zmiany obowiązujących ustaw, uznanych przez większość parlamentarną, za niezgodne z konstytucją, grupa posłów lub senatorów kieruje wnioski do Trybunału o stwierdzenie niezgodności danej regulacji ustawowej z konstytucją. Polityczne ryzyko politycznego organu państwa jakim jest parlament zostaje przerzucone na Trybunał, który chętnie to ryzyko podejmuje, mając świadomość braku jakiegokolwiek odpowiedzialności (prawnej, społecznej, moralnej, zawodowej, wizerunkowej czy związanej z autorytetem instytucji i autorytetem osobistym sędziego) za wydane orzeczenia. Najbardziej jaskrawym przykładem jest orzeczenie z 2020 r. w sprawie K 13/17 usuwające z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży jedną jednostkę redakcyjną, dopuszczającą tzw. aborcję eugeniczną, czyli sytuację, w której badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu. Przewidywania posłów-wnioskodawców zrealizowały się w pełnym wymiarze, zarówno z punktu widzenia samego oczekiwanego orzeczenia, jak i reakcji społeczeństwa. Nie może dziwić skojarzenie skutków wyroku i odpowiedzialności za jego wydanie ze sceną z szekspirowskiego dramatu, gdy oszałała lady Makbet próbuje zmyć nieusuwalne plamy krwi z własnych rąk.

10. Ten przykład jest wyjątkowo drastyczny. Ale substytuowanie parlamentu przez Trybunał był stałą praktyką antyustrojową w latach 2016–2023. Przykład kolejny to wyrok w sprawie konstytucyjności przepisu ustawy o RPO zezwalającego na pełnienie obowiązków przez dotychczasowego Rzecznika do wyboru jego następcy (K 20/20). Sejm mógł dokonać nowelizacji ustawy, ale posłowie reprezentujący większość parlamentarną przerzucili na Trybunał zadanie realizacji celu czysto politycznego: zakończenie wykonywania obowiązków przez urzędującego Rzecznika, w sytuacji, w której – ze względu na konieczną zgodę Senatu w procesie wyboru nowego Rzecznika – nie można było skutecznie wybrać następcy A. Bodnara. Trybunał spełnił, jak zawsze, oczekiwania polityczne wyrażone w wniosku większości

parlamentarnej, tyle że samobójstwo instytucjonalne było szczególnie widowiskowe. Po dziesięciokrotnym odraczeniu rozprawy Trybunał nie orzekł o przepisie, który był zaskarżony, ale orzekł o wymyślonym przez siebie brzmieniu przepisu, a mianowicie nie o „pełnieniu obowiązków przez dotychczasowego rzecznika”, lecz o „pełniącym obowiązki” dotychczasowym rzeczniku. Jakby było mało, uzasadnienie wyroku stoi w jaskrawej sprzeczności z jego sentencją, i jest wielkim manifestem konstytucyjności rozwiązania pozwalającego na nieprzerwaną realizację zadań organu do czasu wyboru następcy.

Wskazany przykład orzekania o przepisie nieistniejącym nie jest jedynym ekscesem orzeczniczym Trybunału. Sprawa K 10/17, zainicjowana wnioskiem posłów, a mająca na celu zablokowanie sądowej weryfikacji wyboru prezesa i wiceprezesa Trybunału, dotyczyła kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania prezesów Trybunału. Ale Trybunał rozstrzygnął nie o niekonstytucyjności istniejącego przepisu, ale o niekonstytucyjności wyobrażonej przez wnioskodawców i zaakceptowanej przez skład orzekający normie („normie „wypreparowanej”, jak stwierdził w zdaniu odrębnym s. L. Kieres).

11. Ulubionym mechanizmem rozwiązywania problemów, które w normalnie funkcjonującym państwie konstytucyjnym nigdy by nie zaistniały jako problemy konstytucyjne, były wnioski o rozstrzygnięcie przez Trybunał fikcyjnych sporów kompetencyjnych. W sprawie Kpt 1/20 Trybunał rozstrzygnął nieistniejący spor kompetencyjny między SN a Sejmem oraz między SN a Prezydentem. Istota problemu, ale nie sporu kompetencyjnego, dotyczyła sądowej kontroli postanowień prezydenta o powołaniu sędziego i możliwości wyłączenia od orzekania osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego na wniosek neo-KRS oraz możliwości uznania wadliwości orzeczeń sądowych wydanych z udziałem takich osób. Natomiast w sprawie Kpt 1/17 Trybunał rozstrzygnął, również pozorny, spór kompetencyjny między Prezydentem a Sądem Najwyższym w sprawie kontroli sądowej aktów łaski Prezydenta. O ile w pierwszym przypadku istota problemu sprowadzała się do wprowadzenia ograniczenia instancyjnej kontroli orzeczeń wydanych z udziałem osób powołanych na stanowisko sędziego na wniosek neo-KRS, o tyle w drugim przypadku celem wniosku o rozstrzygnięcie sporu wykreowanego na użytek sprawy było zablokowanie możliwości sądowej oceny prezydenckiego aktu łaski wobec osób nieprawomocnie skazanych przez sąd powszechny, by stworzyć możliwość powołania takiej osoby na stanowisko ministra.

12. Jeżeli już z jakichś powodów Trybunał orzekł o istniejącej normie i nie dało się jej „zrekonstruować” stosownie do celu i intencji politycznych wnioskodawców, a sprawa miała charakter ustrojowy, to staranność jurydyczna, a przynajmniej staranność w zakresie pozorów jakości uzasadnienia, była odwrotnie proporcjonalna do wagi zagadnienia. I znowu dwa przykłady. Sprawa K 12/18 dotyczyła zgodności z konstytucją przepisu ustawy o neo-KRS stwarzającego kompetencje dla Sejmu powoływania w skład KRS 15 sędziów. Problem konstytucyjny, który wywołał najgroźniejsze konsekwencje w sferze prawidłowości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, został skwitowany przez Trybunał stwierdzeniem, że „lakoniczność

regulacji konstytucyjnej, która się do niej odnosi, wskazuje, że ustrojodawca zasadnicze kwestie związane z jej funkcjonowaniem przekazał do regulacji ustawowej”. Sędziowie musieli mieć rzeczywiście oczy szeroko zamknięte, skoro nie byli w stanie zauważyć regulacji art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji określającą kompetencję Sejmu do wyboru czterech członków KRS spośród posłów. Nie widząc treści tej normy w oczywisty zatem sposób nie byli w stanie dokonać jedynie poprawnej wykładni konstytucji, która zakazuje Sejmowi powoływania innych, spoza grona posłów, czterech członków KRS.

Drugi przykład to uzasadnienie orzeczenia w tyle słynnej, co niesławnej, sprawie K 3/21 stwierdzającego niezgodność z Konstytucją podstaw traktatowych Unii Europejskiej. Jakość i wartość orzeczenia była przedmiotem wielu wypowiedzi specjalistów prawa konstytucyjnego i prawa europejskiego, zarówno w Polsce jak i za granicą. Ale najbardziej miarodajna ocena jakości jurydycznej uzasadnienia zawarta jest w zdaniu odrębnym neo-sędziego M. Muszyńskiego, który m.in. wskazując na błąd naprawdę fundamentalny, „sięgający swoją materią programu pierwszych lat studiów” podkreśla „trybunalską bezrefleksyjność żonglowania pojęciami”, co prowadzi Trybunał do całkowitego niezrozumienia „zagadnienia aktywności prawotwórczej trybunałów międzynarodowych, a w szczególności kwestii jej granic”. I konkluduje: „chcąc skompromitować wyrok, wystarczy sięgnąć do uzasadnienia”.

13. Poszukując cech charakterystycznych dla mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa w omawianym okresie, wskazać należy na zróżnicowanie tempa rozpatrywania spraw w zależności od wnioskodawcy. Pomijam uderzający fakt zarówno – w porównaniu do sytuacji sprzed 2016 r. – znaczącego wydłużenia czasu rozpatrywania spraw zawisłych w Trybunale, jak zmniejszenia ilości spraw kierowanych do Trybunału. Równie uderzające jest tempo rozpatrywania spraw wnoszonych przez konstytucyjne organy państwa, w ramach kontroli abstrakcyjnej, opanowane przez ówczesną większość polityczną. Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021” zawiera statystykę dotyczącą średniego czasu rozpoznawania wniosków rządzącej większości wniesionych do TK (s. 40 i n.). W latach 2017–2021 przeciętny czas od chwili wniesienia skargi konstytucyjnej wynosił 841 dni, wniosków rozpoznawanych pod sygnaturami „K” oraz „U” – 376 dni, pytań prawnych – 559 dni, a wniosków prezydenta o dokonanie kontroli prewencyjnej – 346 dni. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku wniosków rządzącej większości, wskazać można jedynie – przykładowo – wniosek w sprawie KRS oczekiwał 70 dni, wniosek w sprawie oceny prawidłowości procesu wyboru sędziego, prezesa i wiceprezesa TK – 68 dni, wybór sędziowskich członków KRS przez Sejm – 118 dni, a uchwała połączonych izb SN będąca reakcją na pytanie prejudycjalne skierowane TSUE – 56 dni.

Jeszcze szybciej reaguje Trybunał na wnioski o wydanie postanowienia zabezpieczającego dotyczącego sytuacji, gdy następuje odwołanie ze stanowiska osób powołanych przez uprzednią władzę polityczną. Przykład: postanowienie Ts /9/24 z 15 stycznia 2024 r., wydane w związku ze skargą konstytucyjną (niewidoczną na stronie Trybunału w dniu wydania postanowienia) wnosząc o stwierdzenie nie-

konstytucyjności przepisów art. 47 par. 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze rozumianego w ten sposób, że prokurator pozostający w dniu wejścia w życie tej w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne jedynie w okresie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Skarga została złożona – bez wyczerpania drogi prawnej, a mimo to przejęta do rozpatrzenia przez Trybunał – przez prokuratora krajowego D. Barskiego, który powrócił ze stanu spoczynku, by być mianowanym na stanowisko Prokuratora Krajowego, po upływie terminu określonego w ustawie. Postanowienie 1. nakazuje Prokuratorowi Generalnemu i wszystkim organom władzy publicznej powstrzymanie się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie przez Dariusza Barskiego uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących prokuratorowi Prokuratury Krajowej w stanie czynnym oraz pełnienia funkcji Prokuratora Krajowego, w tym powstrzymanie się od realizacji i wykonania postanowień pisma Prokuratora Generalnego z dnia 12 stycznia 2024 r.; 2. wstrzymuje wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2024 r. o powołaniu prokuratora Jacka Bilewicza do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego oraz 3. zakazuje podejmowania czynności i działań stanowiących realizację uprawnień, zadań i kompetencji Prokuratora Krajowego przez osobę powołaną do pełnienia obowiązków Prokuratora Krajowego, bez podstawy prawnej – do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie.

Przytaczam brzmienie pozornego aktu urzędowego TK, bezpodstawnie nazwanego „postanowieniem tymczasowym”, bowiem jest to pozór czynności urzędowej, jako że postanowienie tymczasowe może być wydane jako konsekwencja skargi konstytucyjnej prawidłowo złożonej i dopuszczonej w trybie określonym w ustawie.

Tyle, że Trybunał wydał w okresie styczeń–maj 2024 r. kilka postanowień tego rodzaju, a wszystkie dotyczą zaskarżonych norm będących podstawą zwolnienia z zajmowanej funkcji lub stanowiska. Osoby mianowane przez poprzednią władzę polityczną bronią się przed odwołaniem zarzucając niezgodność z konstytucją przepisów, na podstawie których byli uprzednio powołani.

14. Jaskrawym przykładem niezrozumienia przez TK istoty mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa, a tym samym działania antykonstytucyjnego, jest fundamentalna zmiana linii orzeczniczej Trybunału dokonana w składzie pięcioosobowym, przy rozkładzie głosów trzy do dwóch. Sprawa (SK 78/19), rozstrzygnięta po czterech latach od wpłynięcia do Trybunału i uznana we wstępnym postępowaniu za dopuszczalną do rozstrzygnięcia, dotyczyła legitymacji skargowej spółki z o.o. Trybunał, w utrwalonym od 1999 r. orzecznictwie, uznawał prawo osób prawnych do występowania ze skargą konstytucyjną w obronie ich konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał orzekał w sprawie legitymacji osób prawnych wielokrotnie, także wydając orzeczenia w pełnym składzie. A to oznacza, że w sytuacji, w której skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu w pełnym składzie wówczas jest zobowiązany do orzekania w pełnym składzie. Oznacza to, że troje sędziów składu orzekającego, który umorzył postępowanie ze względu na brak

legitymacji procesowej spółki z o.o. (S. Piotrowicz – przewodniczący, K. Pawłowicz, s. B. Sochacki) albo nie znają ustawy, na podstawie której orzekają albo pomimo znajomości podstaw wykonywania swego zawodu decydują się na rażące naruszenie ustawy proceduralnej będącej podstawą wykonywania przez nich ich obowiązków sędziowskich. Nie można wykluczyć innych jeszcze powodów umorzenia postępowania, nieujawnionych w uzasadnieniu postanowienia, które doprowadzić miałyby do zasadniczej zmiany paradygmatu legitymacji procesowej osób prawnych, skoro owym trojgu sędziów znane były argumenty wskazujące – w zdaniach odrębnych dwóch sędziów – na szkolnie błędne rozstrzygnięcie.

Wskazany przykład, biorąc pod uwagę jurydyczną dyskwalifikację rozstrzygnięcia, mógłby być ewentualnie potraktowany jako wypadek przy pracy gdyby nie powtarzające się zastrzeżenia do dyskwalifikującej jakości efektów pracy składów orzekających (wskazane przykłady orzeczeń w sprawie KRS czy niezgodności z Konstytucją podstaw traktatowych Unii Europejskiej).

15. Pojedynek sędziowski zamiast dialogu. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego w sprawie organizacji sądownictwa, w szczególności funkcjonowania KRS powołanej na podstawie ustawy z 2017 r. TSUE stwierdził, że prawo unijne (art. 47 Karty Praw Podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78) stoi na przeszkodzie temu, aby spory dotyczące prawa UE należały do wyłącznej kompetencji organu, który nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem. W konsekwencji SN w składzie trzech sędziów uznał Izbę Dyscyplinarną za niezgodną z prawem. Pogląd ten potwierdziła uchwała trzech połączonych Izb SN (Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) stwierdzając, że niewłaściwa obsada sądu lub niezgodność składu sądu z przepisami prawa zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu znalazła się osoba powołana do pełnienia urzędu na stanowisku w sądzie powszechnym lub wojskowym na wniosek KRS ukształtowanej ustawą z 8 grudnia 2017 r.

Uchwała trzech izb SN została zaskarżona do TK w trybie właściwym dla rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych. Wnioskodawcy – Marszałek Sejmu i Prezydent – zarzucili SN, który wyprowadził jedynie konsekwencje stwierdzenia niewłaściwego składu orzekającego w procesie cywilnym i karnym, stworzenie nowej normy prawnej. Trybunał najpierw wydał postanowienie zabezpieczające – co stanie się po 2023 r. powszechną praktyką – zakazujące m.in. wydawania uchwał przez SN w sprawach dotyczących ukształtowania składu KRS i trybu przedstawiania Prezydentowi kandydatur na stanowiska sędziowskie, a następnie orzekł (Kpt 1/20), że uchwała składu połączonych Izb narusza konstytucję. Trybunał, rozstrzygając pozorny spór kompetencyjny, działał w celu uniemożliwienia wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. To był pierwszy, ale nie ostatni wybrzyk sądowniczy Trybunału.

Inny przykład samobójczego pojedynku sędziowskiego to reakcja Trybunału na wyrok ETPC w sprawie Broda i Bojara p. Polsce (C-26691/18, C-26367/18) w którym trybunał strasburski stwierdził, że brak środków prawnych pozwalających na zakwestionowanie decyzji Ministra Sprawiedliwości o przerwaniu kadencji na stanowisku wiceprezesa sądu okręgowego jest naruszeniem art. 6 EKPC.

W reakcji na ten wyrok Prokurator Generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie – w zakresie wskazanym we wniosku, który to zakres tworzył nieistniejącą normę konwencyjną – że jest on niezgodny z przepisami konstytucji regulującymi ostateczny i wiążący charakter orzeczeń Trybunału. Ani wniosek Prokuratora Generalnego, ani orzeczenie Trybunału nie było niespodzianką. Trybunał przychylił się do wniosku i stwierdził niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze EKPC z przepisami konstytucji (art. 8 ust. 1, 89 ust. 1 pkt, 176 ust. 2, 188 pkt 1 i 2 oraz 190 ust. 1).

Po raz kolejny TK orzekł nie o normie zawartej w Konwencji lub traktatach, ale o swojej wyimaginowanej idei nieistniejącej treści normy prawnomiędzynarodowej i orzekł o niekonstytucyjności takiej wyimaginowanej normy. A przecież stwierdzenie niekonstytucyjności wyimaginowanej normy/norm nie wywołuje żadnych skutków zewnętrznych. Orzeczenie TK ani nie uchyla obowiązywania danej normy międzynarodowej, ani nie nadaje jej nowego znaczenia, ani nie wywołuje żadnych skutków w wewnętrznym porządku prawnym. Jest to jedynie demonstracja polityczna ubrana w pozory orzeczenia sądowego.

Co więcej, w intencji Prokuratora Generalnego i Trybunału Konstytucyjnego częściowe/zakresowe wypowiedzenie Konwencji w jej najważniejszym z punktu widzenia prawa do sądu postanowieniu, ale poza jakąkolwiek procedurą związaną z zawieraniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych, nastąpiło w dniu, w którym Rosja ogłosiła wystąpienie z Rady Europy, co oznaczało jednoczesne wypowiedzenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym kontekście nie sposób nie przypomnieć, że kilka lat wcześniej (2016 r.) rosyjski Sąd Konstytucyjny orzekł, że sąd ten będzie mógł badać zgodność wyroków ETPC i innych sądów międzynarodowych z rosyjską konstytucją.

Jeszcze jeden przykład pojedynku sędziowskiego. W sprawie Xero Flor p. Polsce ETPC stwierdził, że udział sędziego-dublera, czyli sędziego wybranego na miejsce zajęte przez prawidłowy wybór poprzednika, w rozstrzygnięciu spraw przez TK oznacza niezapewnienie stronie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a tym samym naruszenie istoty prawa do sądu.

16. Znowu na scenę wychodzi Prokurator Generalny, który składa wniosek do TK o stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał Konstytucyjny orzekł – co nie jest zaskoczeniem – że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji w zakresie, w jakim użyty w tym przepisie termin „trybunał” obejmuje Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej oraz w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka jurysdykcję do kontroli legalności procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – jest niezgodny z polską konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny dokonał swoistego coming outu: swoim orzeczeniem potwierdził powszechną opinię polskiego i międzynarodowego środowiska prawniczego, zarówno sądów międzynarodowych, jak i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, prawa europejskiego i praw człowieka, że TK w istocie utracił przymiot sądu. Wskazane orzeczenie jest przykładem kolejnego stopnia instytucjonalnego samobójstwa TK. Autodelegitymizacja TK w wyniku orzeczeń wydawanych

na wnioski konstytucyjnych organów państwa, mających na celu legalizację aktów prawnych powodujących destrukcję państwa konstytucyjnego, została potwierdzona przez sam TK poprzez podważenie statusu Trybunału jako sądu.

17. I jeszcze jeden przykład pojedynku sędziowskiego niszczącego porządek konstytucyjny państwa. W orzeczeniu Wielkiej Izby TSUE w sprawie C-824/18, wydanym w trybie pytania prejudycjalnego złożonego przez NSA stwierdzono, że Polska jako państwo członkowskie UE zobowiązana jest do przestrzegania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w tym także w zakresie mechanizmu powoływania sędziów. Na reakcję polskich władz politycznych nie trzeba było długo czekać. Premier złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa K 3/21) o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych artykułów Traktatu o Unii Europejskiej, mających fundamentalne znaczenie dla samej idei UE. Lojalny wobec władzy politycznej, polskiej konstytucji i prawa europejskiego Trybunał Konstytucyjny orzekł, znowu zakresowo, że: art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej są niezgodne – odpowiednio – z zasadą praworządności, legalności, nadrzędności Konstytucji, relacji Konstytucji do normy prawa międzynarodowego, niezależności sądów, nieusuwalności sędziów, nieograniczonej kadencji sędziów oraz ostateczności i prawomocności wyroków Trybunału Konstytucyjnego (oznacza to – odpowiednio – art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 190 ust. 1 Konstytucji).

18. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wywołało szok zarówno w polskim środowisku prawniczym (przykładowo – dziesięć fałszywych tez i twierdzeń Trybunału wskazanych w stanowisku sędziów TK w stanie spoczynku), jak i w środowiskach prawniczych i politycznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Powszechna jest opinia, że Polska poprzez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zasygnalizowała gotowość i wolę wystąpienia z Unii Europejskiej, czyli inaczej mówiąc „Polexitu”. Taki jest polityczny wymiar tego orzeczenia. Na poziomie prawnym warto zauważyć, że stworzył argument, który nie ma żadnych podstaw. Po pierwsze, oskarżył ETS o działanie *ultra vires* w sytuacji, w której TSUE odpowiedział na pytanie prejudycjalne prawidłowo i zgodnie ze wszystkimi zasadami europejskiego prawa materialnego i proceduralnego. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wywiódł z orzeczenia TSUE konsekwencje, które w żaden sposób z niego nie wynikają, a zostały potraktowane jako podstawa do stwierdzenia niezgodności traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej z Konstytucją RP.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma jeszcze jeden aspekt dotyczący skali destrukcji zasad państwa konstytucyjnego. Wyrok został wydany 7 października 2022 r., a jego uzasadnienie nie zostało opublikowane przez osiem miesięcy (do momentu przygotowania niniejszego opracowania). Tuż po ogłoszeniu wyroku sędzia sprawozdawca przedstawił ustne uzasadnienie. Uzasadnienie było wyjątkowo krótkie, biorąc pod uwagę wagę sprawy, ale dwie tezy przykuwały uwagę. Pierwszą jest to, że Polska zapewnia znacznie wyższy standard ochrony prawa do bezstronnego i niezawisłego sądu niż przepisy prawa europejskiego, w tym art. 47 Karty Praw Podstawowych czy art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Wolnościach

i Prawach Obywatelskich. Druga jest zarówno zapowiedzią, jak i groźbą szantażu. Zapowiedź dotyczy uznania przez Trybunał Konstytucyjny swojego prawa do kontroli orzecznictwa TK z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją RP. Szantaż zawiera się w zapowiedzi, że Trybunał Konstytucyjny będzie oceniał konstytucyjność orzeczeń ETS, włącznie z ich usunięciem z polskiego porządku prawnego. Stanie się tak, jeśli ETS nie zaniecha „praktyki postępującego aktywizmu ETS, polegającej w szczególności na wkraczaniu w wyłączne kompetencje organów państwa polskiego, na podważaniu pozycji Trybunału Konstytucyjnego jako najwyższego sądu w polskim systemie prawnym, na kwestionowaniu powszechnej mocy obowiązującej i ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wreszcie na kwestionowaniu statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

19. W tej sytuacji nie może dziwić, że wobec Trybunału Konstytucyjnego na początku 2023 r. zostało zainicjowane przez Komisję Europejską postępowanie przeciwnaruszeniowe. Komisja zarzuca Trybunałowi, że nie jest niezależny i jako taki nie może zapewnić skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Skarga Komisji do TSUE nie jest pierwszym aktem organów Unii związanym z sytuacją wymiaru sprawiedliwości stworzona działaniami legislacyjnymi organów władzy podporządkowanych politycznym dyrektywom oraz orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Dość przypomnieć, że w uzasadnieniu wszczęcia procedury z art. 7 TUE w grudniu 2017 r. wśród pięciu zarzutów znalazło się m.in. funkcjonowanie politycznie podporządkowanego Trybunału Konstytucyjnego. Potem było tylko gorzej. Kolejne wypowiedzi Trybunału (nie można uznać ich za wyroki ze względu na udział w orzekaniu sędziów-dublerów) dotyczyły uznania za niezgodne z Konstytucją takich regulacji prawa UE, jak stosowanie się do zabezpieczeń TSUE dotyczących polskiego sądownictwa; wyłączenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego w sprawach niekorzystnych dla rządzących orzeczeń TSUE czy wreszcie podstaw organizacji funkcjonowania UE zawartych w art. 2, 4 i 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych. To są także wypowiedzi dotyczące niezgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a tym samym przyznanie, że Trybunał Konstytucyjny, w którym orzekają sędziowie-dublerzy nie jest sądem w rozumieniu wskazanej regulacji (wyrok Xero-Flor) i tym samym nie spełnia wymagań niezależnego i bezstronnego trybunału, ustanowionego przez prawo. Wskazane wyroki TK były traktowane jako podstawa dla rządu, by nie stosować się do orzeczeń TSUE (w sprawie zabezpieczenia, w sprawie tzw. ustawy kagańcowej czy w sprawie kopalni Turów), czego rezultatem było nałożenie na Polskę przez TSUE ogromnej kary finansowej sięgającej ponad 600 mln euro. Bezpodstawne, z perspektywy polskiej konstytucji i prawa europejskiego, wypowiedzi TK stały się źródłem wstrzymania przez UE środków finansowych związanych zarówno z Krajowym Planem Odbudowy, jak i regularnych środków należnych Polsce w ramach wieloletniego budżetu UE.

20. Co więcej, Polska i Węgry zaskarżyły do TSUE – i sromotnie przegrały – regulacje dotyczące warunkowości, która uzależnia wypłatę środków finansowych od przestrzegania prawa unijnego przez państwo członkowskie. Gdy TSUE uznał tę

regulację za zgodną w prawem unijnym, wówczas Prokurator Generalny zaskarżył unijne rozporządzenie do TK żądając stwierdzenia niekonstytucyjności tej regulacji. A wszystko w tym celu, by stworzyć władzom polskim pozór legalności uchylania się od stosowania prawa Unii oraz obowiązku wykonywania wyroków zarówno TSUE jak i ETPC.

21. Drugi, obok instytucjonalnego, wymiar samobójstwa to wymiar moralny. Rzecz dotyczy zachowania poszczególnych sędziów, zarówno na sali rozpraw, jak i poza procesem orzekania, ale również skutków wydanych rozstrzygnięć. Cnoty sędziowskie, jako uznany i powszechnie zaakceptowany minimalny zestaw standardów postawy, umiejętności i cech sędziego dotyczą także – a w wielu sytuacjach przed wszystkim – sędziego sądu konstytucyjnego. Wydawałoby się, że niemożliwe jest powstanie sytuacji, w której efekcie powstanie konieczność rozważania podstawowych zasad zachowania się sędziego na sali rozpraw, stosunku do przedstawicieli uczestników postępowania, i związanego z tym pytania o minimalny poziom kultury osobistej sędziego konstytucyjnego. A przecież obserwatorzy funkcjonowania Trybunału mają w pamięci sytuacje w czasie rozpatrywania sprawy K 3/21 i poziom niechęci, przekraczającej wszak wyobraźną i akceptowalną agresję słowną wobec przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich. Przypomnijmy zatem formę zadawania pytań, znacznie przekraczającą najgorsze skojarzenia z przesłuchaniem przestępców; przerywanie wypowiedzi; pytania z tezą; obrażające sugestie. Można by złożyć tamte szokujące dla opinii publicznej zdarzenia na karb niezrównowazenia emocjonalnego sędziego/sędziów, gdyby nie fakt, że zachowania te nie spotkały się z żadną reakcją ani przewodniczącej składu orzekającego, ani pozostałych sędziów orzekających w tej sprawie. Uzasadnione jest wrażenie akceptacji najniższych antystandardów zachowania sądu konstytucyjnego przez sam sąd. Jeżeli bowiem wobec TK uzasadnione są oczekiwania opinii publicznej nie tylko nie obniżania, ale podnoszenia na możliwie najwyższy poziom kultury prawnej i kultury konstytucyjnej to nie może ono być spełnione bez minimalnej kultury osobistej sędziego.

Moralność, kultura i etyka osobista sędziego determinuje także zachowania, które determinują moralność publiczną, w szczególności reguły dotyczące relacji sędziego w sferze publicznej. Rzecz dotyczy prywatnych kontaktów sędziego z politykami („odkrycie towarzyskie”) czy obecność polityków w siedzibie sądu konstytucyjnego bez związku z protokołarno-formalnymi regułami obecności. Wyrazem amoralności publicznej jest zamknięcie siedziby Trybunału dla publiczności oraz mediów, nie wspominając metalowych barierek otaczających siedzibę.

22. Jaki jest rzeczywisty status Trybunału Konstytucyjnego po ośmiu latach procesu niszczenia polskiego porządku konstytucyjnego? Oto siedem grzechów śmiertelnych: 1. W skład Trybunału wchodzi trzy osoby, których status został definitywnie określony jako osoby niebędące sędziami – w rozumieniu zarówno polskiej konstytucji, jak i prawa europejskiego; 2. Uzasadnione wątpliwości dotyczą dwóch osób, które zostały wybrane jako sędziowie Trybunału, mimo że w chwili ich wyboru przekroczyły wiek wymagany jako warunek pełnienia funkcji sędziego; 3. Równie uzasadnione zastrzeżenia dotyczą statusu osoby pełniącej obowiązki Prezesa Try-

bunału, zarówno ze względu na wskazane wadliwości procedury mianowania, jak i uzurpowanie prawa do przewodniczenia Trybunałowi pomimo upływu 6 lat od chwili mianowania na stanowisko Prezesa. 4. Dramatycznie osłabiona została wiara w wartość Trybunału jako strażnika porządku konstytucyjnego państwa. Wskazuje na to zarówno znaczący spadek spraw kierowanych do Trybunału, drastyczny poziom zaufania społecznego do tej instytucji jak nieprawidłowości związane z metabolizmem instytucjonalnym. 5. Upadek autorytetu Trybunału ma swoje źródło także w bezdyskusyjnym obrazie pełnej zgodności zapatrywań konstytucyjnych organów wnioskujących o zbadanie konstytucyjności prawa, realizujących politykę partii sprawującej władzę i Trybunału. Wszystkie wnioski, bez względu na ich charakter (pytania prawne, kontrola prewencyjna, kontrola abstrakcyjna itd.) składane przez organy państwa podporządkowane partii rządzącej były przez Trybunał rozstrzygane zgodnie z żądaniem/oczekiwaniem wnioskodawcy. 6. Trybunał Konstytucyjny zmienił funkcję sądu konstytucyjnego jako strażnika konstytucji i stał się podmiotem legalizującym i legitymizującym wszystkie niekonstytucyjne i antykonstytucyjne działania organów państwowych, które stały się realizatorem politycznych oczekiwań obozu władzy. 7. Trybunał Konstytucyjny, pierwsza ofiara wojny przeciwko Konstytucji RP zapoczątkowanej jesienią 2015 r., stał się aktywnym uczestnikiem procesu niszczenia państwa konstytucyjnego.

W wyniku działania konstytucyjnych organów państwa, w tym także Trybunału Konstytucyjnego, powstała sytuacja, w której funkcje Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika Konstytucji RP i strażnika norm i wartości europejskich przejęte zostały w dużym stopniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka.

23. Zwycięstwo sił demokratycznych w wyborach parlamentarnych 15 października 2023 r. zatrzymało proces destrukcji państwa konstytucyjnego i otworzyło możliwość usuwania skutków tego procesu. Normatywny grunt tego procesu został przygotowany przez organizacje pozarządowe – Stowarzyszenie Sędziów IUSTITIA, Stowarzyszenie Sędziów THEMIS, Stowarzyszenie Prokuratorów LEX SUPER OMNIA, Fundację im. S. Batorego czy Helsińską Fundację Praw Człowieka – które przygotowały analizy skutków niekonstytucyjnych regulacji i antykonstytucyjnych działań organów władzy publicznej, w szczególności konstytucyjnych organów państwa oraz projekty ustaw naprawiających system wymiaru sprawiedliwości.

Począwszy od stycznia 2024 r. zostały podjęte prace legislacyjne, skoncentrowane na trzech grupach problemów: przywrócenie zgodnego z Konstytucją statusu Krajowej Rady Sądownictwa, uregulowanie statusu sędziów mianowanych w trybie określonym przez ustawę z 9 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego.

Naprawa zniszczonych podstaw państwa konstytucyjnego jest zadaniem podwójnie trudnym. Po pierwsze, ze względu na zastosowany mechanizm destrukcji rządów prawa, niezależności sądownictwa oraz podziału i równowagi władz i związaną z tym skalą destrukcji RP jako państwa konstytucyjnego. Po drugie, ze względu na zabloko-

wanie mechanizmu przywracania państwa konstytucyjnego drogą zmiany ustawodawstwa w postaci antykonstytucyjnego nastawienia dwóch organów powołanych jako strażników porządku konstytucyjnego – Prezydenta RP i Trybunał Konstytucyjny.

24. Proces legislacyjny, który jest *par excellence* procesem politycznym, opiera się zawsze na założeniach, które są rezultatem analizy możliwości i konieczności realizacji założonych celów oraz okoliczności umożliwiających, utrudniających czy wręcz niweczących możliwości realizacji tego procesu. Jedno z takich założeń dotyczy braku gotowości zarówno Prezydenta, jak i TK uczestniczenia w przywracaniu państwa konstytucyjnego. Wprawdzie podejmowane są, w wymiarze politycznym próby – na przykładzie chociażby przyznania/nie przyznania sędziom mianowanym po raz pierwszy lub awansowanych w trybie ustawy o neo-KRS z 2017 r. czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach sędziów do KRS jako instytucji odpowiadającej wzorcowi konstytucyjnemu – testowania skali dobrej/złej woli Prezydenta.

Testu woli udziału w procesie przywracania państwa konstytucyjnego – biorąc pod uwagę wyroki i postanowienia wydawane od początku 2024 r. na wniosek osób fizycznych i podmiotów, w tym Prezydenta, związanych w uprzednią władzą polityczną, a dzisiaj będącą w opozycji parlamentarnej – nie zdaje Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli proces legislacyjny mający na celu usunięcie skutków kryzysu konstytucyjnego nie zostanie zatrzymany, co jest mniej niż prawdopodobne, przez Prezydenta (weto polityczne) to, opierając się na obserwacji działalności Trybunału, można przyjmować założenie, że zostanie zatrzymany przez Trybunał Konstytucyjny.

25. Przyjmując te założenia podejmowane są działania o charakterze politycznym i legislacyjnym. Charakter polityczny ma uchwała Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działania TK (M.P. 2024, poz. 198). Stwierdza ona, że:

1) uchwały Sejmu w sprawie powołania dwóch „nadmiarowych” sędziów TK; uchwały z listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał dotyczących prawidłowo wybranych trzech sędziów; uchwały w sprawie wyboru trzech sędziów-dublerów – zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji i Konwencji Europejskiej, a tym samym pozbawione są mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych;

2) funkcję Prezesa TK sprawuje osoba nieuprawniona.

Uchwała zawiera następujące stwierdzenia dotyczące TK: 1. naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela. 2. stan niezdolności obecnie funkcjonującego organu do wykonywania zadań Trybunału Konstytucyjnego określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga ponownej kreacji sądu konstytucyjnego, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami oraz przy uwzględnieniu głosu wszystkich sił politycznych szanujących porządek konstytucyjny. 3. sędziowie odnowionego Trybunału Konstytucyjnego powinni być wybrani z udziałem głosu ugrupowań opozycyjnych. Ustalanie składu osobowego powinno być rozłożone w czasie,

tak aby potwierdzić wolę kreacji tego organu w sposób wolny od perspektywy bieżącej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. 4. uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy. 5. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej apeluje do sędziów Trybunału Konstytucyjnego o rezygnację, a tym samym o przyłączenie się do procesu demokratycznych przemian.

26. Nie może dla nikogo być niespodzianką, że uchwała została zaskarżona do TK (w dniu 16 kwietnia 2024 r.) przez grupę posłów PiS, a Trybunał w trybie ekspresowym wyznaczył rozprawę – bez zapoznania się ze stanowiskami uczestników postępowania – na 28 maja 2024 r. Dla nikogo też nie będzie niespodzianką orzeczenie TK.

27. Sejm rozpoczął prace legislacyjne związane z uzdrowieniem mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa. Przedmiotem postępowania ustawodawczego są aktualnie trzy poselskie projekty ustaw: 1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, w części dotyczącej zmiany art. 193 i 194 Konstytucji RP; 2. Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; 3. Projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

28. Wskazać należy na podstawowe problemy, które wymagają rozstrzygnięcia legislacyjnego.

Po pierwsze – status orzeczeń wydanych przez TK z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania („dublerów”). O skali problemu świadczy fakt, że w latach 2017–2022 wydanych zostało 85 wyroków w składach nieprawidłowych. Stanowi to większość spośród łącznie wydanych 159 wyroków w tym okresie. W roku 2024 to ponad 100 wyroków wydanych w nieprawidłowych składach. Zarazem zróżnicowany jest charakter i skutki orzeczeń wydanych w nieprawidłowych składach. Obok wyroków uchylających przepisy naruszające prawa jednostki, a więc niebudzących merytorycznych sporów, obowiązują wyroki wywołujące uzasadnione oburzenie i opór społeczny, przykładowo w sprawie zakazu dopuszczalności aborcji czy konstytucyjności regulacji dotyczącej neo-KRS.

Komplikacja narasta, gdy rozważana jest konstrukcja „nieistnienia z mocy prawa” analizowanych typów wyroków. W przypadku stwierdzenia zgodności z prawem można wyobrazić sobie możliwość ponownego zaskarżenia normy już ocenionej i ponowne/odmienne rozstrzygnięcie TK. W przypadku jednak, gdy Trybunał stwierdził niezgodność normy z konstytucją, wówczas norma utraciła moc obowiązującą. Konstrukcja nieistnienia orzeczenia z mocy prawa oznacza w takim przypadku konieczność przyjęcia domniemania, że taka norma prawna cały czas obowiązywała i nadal obowiązuje (o ile nie doszło do jej nowelizacji lub uchylecia). Kolejny problem, to orzeczenia sądowe wydane w warunkach uznania normy za niezgodną z konstytucją i kwestia stabilności i pewności trwałości orzeczenia wznowieniowego wydanego ze względu na niekonstytucyjność normy będącej podstawą uprzedniego orzeczenia TK. To także kontrowersyjna kwestia „przywrócenia do życia” czy inaczej „odżycia” norm uznanych za niekonstytucyjne.

Po drugie, kwestia konsekwencji orzeczenia NSA, który uznał, że Trybunał jest w całości zainfekowany udziałem w orzekaniu osób nieuprawnionych. Oczywiście staje się reminiscencja koncepcji prof. W. Sadurskiego o konieczności „wyzerowania” Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko z powodu orzekania przez osoby nieuprawnione, ale w równym stopniu z powodu skutków orzeczeń Trybunału wydanych w latach 2017–2024 w wymiarze jurydycznym, społecznym i moralnym. Efektem tych orzeczeń, ale także zachowań sędziów zarówno na sali sądowej, jak i poza tą salą, jest upadek znaczenia Trybunału, jego autodelegitymizacja i dramatyczny spadek zaufania społecznego do tego organu konstytucyjnego.

Wyjściem naprzeciw tym problemom jest koncepcja zmiany Konstytucji RP w ten sposób, aby 1. Zmienić mechanizm wyboru sędziów TK większością 3/5 głosów posłów, a tym samym dopuścić do współudziału w procesie wyboru opozycję parlamentarną, 2. W przejściowym okresie, po zmianie Konstytucji, dopuścić mechanizm zróżnicowanej kadencji pięciu i dziesięciu sędziów (odpowiednio trzy lata i sześć lat), 3. Konstytucyjnie gwarantować sądom powszechnym i administracyjnym – równoległe z kontrolą realizowaną przez TK – mechanizm efektywnej kontroli konstytucyjności prawa.

* * *

Nie zawsze samobójca zasługuje na współczucie.

Rozdział 20

Sytuacja faktyczna i prawna dotycząca cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej. Propozycje rozwiązań

20.1. Wprowadzenie

Migracje na świecie stają się zjawiskiem nieuchronnym. Ucieczka od wojny, od prześladowań z powodów politycznych czy etnicznych, klęski głodu, zmiany klimatyczne, powodują naturalną potrzebę poszukiwania bezpieczeństwa. Kontynent europejski, a zwłaszcza obszar UE, staje się głównym celem destynacji milionów ludzi. Świadczą o tym dane statystyczne. Najbardziej atrakcyjnym państwem dla migrantów są: Niemcy – w 2021 r. przybyło 439 tysięcy migrantów, Hiszpania – w tym samym roku 431 tysięcy, Włochy – 248 tysięcy i Francja – 238 tysięcy¹.

W 2022 r. 875 tysięcy osób złożyło wnioski w państwach UE o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym 236 tysięcy były to osoby nieletnie. Blisko 50% otrzymało taką ochronę spośród osób aplikujących po raz pierwszy.

Należy zwrócić uwagę na problem nieprzepuszczania przez granicę obywateli spoza UE. W 2022 r. Polska – według danych Eurostatu – należała do państw o największej liczbie odmów wpuszczania na swoje terytorium. Według ostatnich danych Straży Granicznej w ciągu trzech miesięcy (koniec grudnia 2023 r. do marca 2024 r.) 325 osób poddanych zostało tzw. pushbackom. Nie znamy pełnych danych dotyczących całego roku, ponieważ wiele osób znalazło się poza jakimikolwiek rejestrami. Liczba osób zamierzających przekroczyć granicę zmienia się w zależności od pory roku.

Jeżeli zaś chodzi o powroty z UE do państw pochodzenia, spośród 431 tysięcy osób, które otrzymały decyzję o opuszczeniu państw UE, faktycznie 74 tysięcy zostało odesłanych do państwa pochodzenia. Według danych Eurostatu 1 stycznia 2022 r. zarejestrowano na terenie całej UE 23,8 mln osób pochodzących spoza UE, co stanowi 5,3% wszystkich obywateli UE.

O sytuacji osób, które próbowały lub przedostały się na terytorium UE mówi Raport Lekarzy bez Granic opublikowany w 2024 r. Raport przedstawia ustalenia dotyczące medycznych operacji humanitarnych podejmowanych w latach od sierpnia 2021 do września 2023 r. Autorzy Raportu wskazują na głęboki kryzys humanitarny, który ma miejsce w Europie, Afryce i na Morzu Śródziemnym. Osoby przemieszcza-

¹ *Migration and asylum in Europe*, Eurostat, 2023 edition.

jące się na teren państw UE doznają różnych form opresji, w wyniku czego dochodzi do odwodnienia, hipotermii i często ich śmierci. W raporcie czytamy o powszechnej agresji wobec migrantów. Autorzy Raportu wzywają UE do podjęcia działań, które położą kres wszechobecnej przemocy i instrumentalizacji uchodźców i migrantów, a zwłaszcza ich dehumanizacji².

Niniejsze opracowanie dotyczy granicy polsko-białoruskiej. Jest to obszar szczególnie, ponieważ na długości ponad 417 km granicy znajdują się miejsca trudno dostępne, w tym tereny leśne takie jak Puszcza Białowieska, rzeki oraz bagna. W związku z presją migracyjną wprowadzono niezwykle restrykcyjne przepisy wobec osób, które dostają się na terytorium Polski w sposób nieuregulowany. Odmienność tej sytuacji w stosunku do granicy polsko-ukraińskiej polega na przemieszczaniu się cudzoziemców z terytorium państwa niebezpiecznego, jakim jest Białoruś, której władze wykorzystały cudzoziemców z odległych państw Bliskiego Wschodu, afrykańskich, Afganistanu czy Kuby, stosując presję migracyjną na granicę z Polską. Odpowiedzią Polski były nowelizacje prawa oraz opresyjne metody stosowane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i inne służby mundurowe.

W konsekwencji na terenie Polski, po przekroczeniu granicy polsko-białoruskiej, śmierć poniosło 59 osób, a ponad 100 uznaje się za zaginione. Na granicy polsko-ukraińskiej obowiązują zasady przyjmowania uchodźców wojennych w zasadzie zgodne z prawem międzynarodowym, chociaż dochodzi do sytuacji niewpuszczania cudzoziemców spoza Ukrainy.

Jak dotąd zapadły, jeszcze nieliczne, wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów administracyjnych, przyjęto wiele raportów organizacji międzynarodowych, ukazały się rekomendacje dotyczące zmiany w zakresie stosowanych metod wobec cudzoziemców, którzy przedostają się do Polski w sposób nieuregulowany. Podkreślić należy spójność podejścia do traktowania cudzoziemców i jednoznaczność stanowisk, które wskazują na bezprawność stosowanych metod, zwracania cudzoziemców do granicy z Białorusią.

20.2. Regulacje prawne dotyczące przekraczania granicy polsko-białoruskiej w sposób nieuregulowany

Od początku powstania kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej regulacje prawne powstawały w oderwaniu od istniejących zasad i prawa międzynarodowego, jak również z naruszeniem Konstytucji RP. 9 sierpnia 2021 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODiHR/OBWE wydało, na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich, pilną opinię dotyczącą projektu nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, tzw. rozpo-

² *Death, Despair and Destitution: The Human costs of the EU's Migration Policies*, Mediciens Sans Frontieres, February 2024.

rządzenia granicznego. W opinii podkreślono, że niniejsze nowelizacje prowadzą do złamania prawa międzynarodowego, w tym zasady *non-refoulement*, poprzez wprowadzenie przepisów umożliwiających wydalenie cudzoziemców po przekroczeniu granicy polskiej. Wprowadzane przepisy, legalizujące te praktyki, stanowią jawne naruszenie zobowiązań OBWE, prawa UE, a zwłaszcza dyrektywy 2013/32 traktującej o procedurach azylowych, konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również konwencji genewskiej. Opinia ta była niezwykle mocnym sygnałem dla władz, wskazującym na ryzyko naruszenia przyjętych przez Polskę zobowiązań traktatowych³.

Podkreślić należy dwoistość procedur zawracania cudzoziemców do granicy państwa. Z jednej strony przyjęta została nowelizacja rozporządzenia granicznego, które w sposób uproszczony pozwala na zawracanie cudzoziemców do linii granicy. Z drugiej zaś strony pewien rodzaj procedury wprowadziła znowelizowana ustawa o cudzoziemcach, o której mowa będzie w dalszej części opracowania.

Jeśli chodzi o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 423), to ustanawia ono dla funkcjonariuszy Straży Granicznej podstawę do dokonywania „zawracania do linii granicy państwowej”. Par. 3 ust. 2a rozporządzenia stanowi, iż „osoby, które nie należą do kategorii osób wymienionych w ust. 2 poucza się o obowiązku niezwłocznego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dla wyjaśnienia, kategoria osób wymienionych w par. 3 ust. 2 odnosi się do tych grup, które przekraczają granicę na podstawie wizy, w ramach programów edukacyjnych, cudzoziemców przybywających w celach gospodarczych, etc. Ust. 2b par. 3 stanowi, że w przypadku ujawnienia osób, o których mowa w ust. 2a, w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, osoby takie zawraca się do linii granicy państwowej. Rozporządzenie to stało się podstawą rutynowej praktyki tzw. pushbacków. Ust. 2b par. 3 został dodany do rozporządzenia 21 sierpnia 2021 r. Rozporządzenie uznane zostało przez sądy administracyjne za wadliwe, gdyż – zdaniem sądów – przekracza ono upoważnienie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Wojewódzkie sądy administracyjne w sposób jednoznaczny piętnowały stosowanie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej praktyk, które sprowadzały się albo do niewpuszczania na terytorium Polski cudzoziemców, bądź stosowania zawracania do linii granicy państwa. W wyroku WSA w Białymstoku, który zapadł w związku ze skargą obywatelki Iraku, zawróconą wraz z czwórką małoletnich dzieci do granicy państwowej, WSA podkreślił, że czynność ta dokonana została na podstawie par. 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego. Wykonując decyzję dotyczącą powrotu nie zbadano sytuacji osoby skarżącej, naruszono zasadę *non-refoulement*, stanowiącą podstawę prawa uchodźczego. Naruszono art. 33 ust. 1

³ Urgent opinion on the draft amendments to the Aliens Act and the Act on Granting protection to the Aliens on the territory of the Republic of Poland and Ministerial Regulation on temporary suspension of border traffic at certain border crossing. ODIHR/OSCE 9 September 2021.

Konwencji genewskiej, prawo pierwotne UE, a zwłaszcza art. 288 TFUE, art. 19 ust. 2 Karty Praw Podstawowych, odnoszący się wprost do zasady zakazu *refoulement*, art. 5 dyrektywy 2008/115/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE, art. 4 KG Schengen, art. 3, 13 EKPC, art. 56 ust. 1 Konstytucji, art. 87 ust. 1 Konstytucji, art. 91 ust. 1–3 Konstytucji.

Należy podkreślić, że to stanowisko WSA znajduje potwierdzenie w wielu innych orzeczeniach dotyczących zawracania do linii granicy państwa. WSA stwierdził, że „ani krajowy przepis prawa, ani okoliczności faktyczne (w tym kryzys migracyjny na granicy zewnętrznej UE wywołany przez czynniki zewnętrzne) nie mogą wyłączyć nakazu stosowania przez państwo członkowskie zasady *non-refoulement*, nawet względem cudzoziemców przekraczających granice RP w sposób nielegalny. Wykładnia zasady *non-refoulement* powinna zmierzać zaś do równowagi między koniecznością ochrony granicy państwowej, a przestrzeganiem praw cudzoziemców, wynikających z przepisów prawa międzynarodowego i unijnego”.

Sąd WSA zwraca uwagę, że par. 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego pozostaje w sprzeczności z normami prawa międzynarodowego i Konstytucją RP. Dalej WSA stanowi, że „obowiązkiem organu było pominięcie par. 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego i zastosowanie norm rangi ustawowej, stanowiących odzwierciedlenie przepisów prawa unijnego oraz respektujących postanowienia wiążących Polskę umów międzynarodowych”. Ostatecznie Sąd dochodzi do wniosku, że doszło do istotnego naruszenia prawa, co skutkować musi uznaniem bezskuteczności czynności zawrócenia do linii granicy państwowej. WSA odnosi się do wielu kwestii związanych z zawróceniem skarżącej i jej dzieci do linii granicy, wymieniając m.in. zaniechania organów państwa w odniesieniu do kompleksowego zbadania sytuacji skarżącej i jej rodziny⁴.

Wojewódzkie sądy administracyjne jednoznacznie potwierdzają, że podejmowane czynności polegające na tzw. pushbackach są sprzeczne z prawem i łamane są prawa cudzoziemców, a pierwszy wyrok, który wydał Sąd w Hajnówce stwierdza niezasadność, nielegalność i nieprawidłowość zatrzymania cudzoziemców.

Iluzoryczną formę nowej procedury wprowadza art. 303b ustawy o cudzoziemcach. Przepis ten stanowi, że w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy komendant placówki SG sporządza protokół przekroczenia granicy i wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium RP, na które przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego SG. Jednak zażalenie to nie wstrzymuje wykonania postanowienia. Przepis ten nie stwarza żadnych gwarancji proceduralnych, na co zwracały uwagę sądy administracyjne.

20.3. Orzeczenia ETPC dotyczące spraw polskich

W orzecznictwie ETPC problem migracji i traktowania migrantów podejmowany był bardzo często. Dla niniejszego opracowania istotne znaczenie mają wyroki, w których Trybunał odnosił się do zasady *non-refoulement* oraz istoty zbiorowych

⁴ Sygn. akt II SA/Bk 492/22.

wydaleń. Trybunał jednoznacznie stwierdza, w przeciwieństwie do generalnej linii polityki Polski, że Białoruś nie jest państwem bezpiecznym i że nie wolno wydalac cudzoziemców na teren państwa, nie dostrzegając zagrożenia dla ich życia i zdrowia. Wydalenie cudzoziemców, zdaniem wiodących organizacji pozarządowych, może skutkować naruszeniem wielu przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w tym naruszeniem art. 2 Konwencji (prawo do życia), a potwierdzone już obecnie zostało naruszenie art. 3 (zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania), art. 4 Protokołu 4 (zakaz zbiorowych wydaleń), art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego). Obecnie na rozpatrzenie czeka wiele spraw dotyczących pogwałcenia Konwencji w związku z przekroczeniem granicy polsko-białoruskiej w sposób nieuregulowany. Szczególnymi środkami, stosowanymi przez ETPC, są zarządzenia tymczasowe, które powinny zabezpieczać cudzoziemców przed wydalaniem. I ten środek stosowany był w wielu przypadkach przez ETPC. Niestety nie zawsze środek ten jest respektowany, co jawnie narusza zobowiązania członkowskie Polski. Dotychczasowe orzecznictwo w sprawach polskich pokazuje wyraźnie niestosowanie przez Polskę przepisów Konwencji, a zwłaszcza art. 3, art. 4 Protokołu 4 i art. 13. Należy wskazać na wyroki w sprawach D.A. i inni przeciwko Polsce, która dotychczas wielokrotnie próbowała składania wniosków o ochronę międzynarodową przez grupę Syryjczyków na przejściu w Terespolu⁵.

Wyrok zapadł 8 lipca 2021 r. Trybunał uznał, że ignorując te wnioski Polska naruszyła art. 3, art. 4 Protokołu 4, art. 13, art. 34 Konwencji. Ponadto nie wykonano środka tymczasowego na podstawie Reguły 39 Regulaminu, co realizuje praktykę pushbacków. Narażono skarżących na ryzyko tzw. „odesłania łańcuchowego” do Syrii. Potraktowanie skarżących ma charakter wydalania zbiorowego zabronionego na mocy art. 4 Protokołu 4.

W sprawie M.K i inni przeciwko Polsce, w której wyrok zapadł 23 lipca 2020 r. Trybunał stwierdził naruszenie art. 3, art. 4 Protokołu 4, art. 13 w związku z art. 3 i art. 4 Protokołu 4 Konwencji⁶. W tym przypadku skarżący pochodzący z Czeczenii, przybywający do Terespolu wraz z dziećmi, wielokrotnie ponawiali próby złożenia wniosków o ochronę międzynarodową. Trybunał uznał odpowiedzialność państwa, podkreślając, że „odmowa wjazdu” i „deportacja” oznaczają „wydalenie”. Trybunał używa w takich przypadkach określenia „*chain refoulement*”, czyli „łańcuchowe odesłanie”, uznając, że dochodzi do wydalania skarżących na Białoruś, gdzie nie zapewnia się dostępu do azylu, a następnie osoby te są przekazywane do kraju pochodzenia. Brak skutecznego środka odwoławczego, kiedy cudzoziemiec nie pozostaje na terytorium państwa do czasu rozpatrzenia jego wniosku, obciąża państwo i stanowi naruszenie art. 13 Konwencji. Pełnomocnicy złożyli bezskutecznie wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, które zostały uznane przez Polskę za bezzasadne, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 34 Konwencji. Nie są to jedyne wyroki Trybunału w sprawach dotyczących przekraczania granicy polsko-białoruskiej. Wiele jest skarg zakomunikowa-

⁵ Skarga nr 51246/17.

⁶ Skargi nr 40503/17, 42902/17, 43643/17.

nych rządowi. Wskazują one na systemowy charakter naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale również prawa UE.

4 kwietnia 2024 r. zapadł wyrok ETPC dotyczący niedopuszczenia do procedury udzielenia ochrony międzynarodowej czterem obywatelom Tadżykistanu, którzy wielokrotnie usiłowali złożyć wnioski o ochronę międzynarodową na przejściu granicznym w Medyce⁷. Trybunał uznał, iż Polska naruszyła zasadę *non-refoulement*, nie zapewniła dostępu do procedury azylowej, nie dokonała indywidualnej oceny sytuacji skarżących, a środek odwoławczy nie spełnia wymaganych warunków. W związku z tym uznano, że Polska naruszyła art. 3, art. 4 Protokołu 4 i art. 13 EKPC. W niniejszej sprawie Trybunał odwołał się do ukształtowanego orzecznictwa w sprawach polskich, wskazując na powtarzające się naruszenia przez Polskę EKPC.

Poważnym zatem problemem dla rządu jest prawidłowe wykonywanie wyroków ETPC. W maju 2023 r. Prezydent RP złożył podpis pod Deklaracją z Reykjavíku wieńczącą IV Szczyt Rady Europy. Jednym z postanowień Deklaracji jest właśnie zobowiązanie do wykonywania wyroków ETPC. Biorąc jednak pod uwagę brak gotowości do zmiany przepisów prawa, a zatem zmiany praktyki postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, proces wykonywania tych wyroków jest odległy. Realistyczne staje się wypłacanie kwot zadośćuczynienia w indywidualnych sprawach, lecz nie fundamentalna zmiana przepisów prawa.

Dążąc do zmiany przepisów prawa, Fundacja Helsińska, na prośbę podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, przygotowała opinię dotyczącą działań, które powinny być podjęte przez rząd, by spełnić wymogi prawa międzynarodowego, prawa UE i orzecznictwa ETPC⁸.

Opinia koncentruje się na problemach sprawowania jurysdykcji państwa, przestrzegania praw osób migrujących, konieczności zmian w prawie i praktyce oraz stworzeniu legalnych ścieżek wjazdu do Polski dla tych, którzy poszukują ochrony międzynarodowej. W opinii wyrażono pogląd o bezwzględny stosowaniu zasad prawa międzynarodowego, w tym zasady *non-refoulement*, wykonywania wyroków i rekomendacji organów międzynarodowych. Wyrażono jednoznacznie pogląd o nielegalności pushbacków, przytaczając orzecznictwo ETPC i sądów krajowych. W Opinii zwrócono uwagę na kwestie odpowiedzialności organów straży granicznej, uznając że: „Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic zawsze będą nielegalne i mogą, a wręcz powinny rodzic odpowiedzialność konstytucyjną organu i odpowiedzialność karną osób (funkcjonariuszy SG), które w imieniu organu działania takie podejmują, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa”. Dotyczy to również odpowiedzialności za naruszenie prawa do życia. Opinia Fundacji jest wynikiem analizy prawa międzynarodowego, orzecznictwa sądów krajowych i ETPC oraz rekomendacji organizacji międzynarodowych.

⁷ *Sherov and Others v Poland*, skarga nr 54029/17.

⁸ Opinia Fundacji Helsińskiej adresowana do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Macieja Duszczyka, 4 marca 2024 r.

Poważną słabością w kształtowaniu polityki i prawa uchodźczego jest brak orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach polskich. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości nie odnajdziemy bowiem wyroków wprost odnoszących się do Polski. Sądy krajowe nie wnoszą pytań prejudycjalnych, gdyż orzecznictwo sądów administracyjnych jest spójne i sądy nie widziały potrzeby zwracania się z pytaniami do Trybunału Sprawiedliwości. Zastanawiający jest brak reakcji Komisji Europejskiej na naruszenia prawa UE w sprawach dotyczących migracji i ochrony środowiska. Komisja – jako „strażnik Traktatów” – ma wpisany obowiązek podejmowania spraw w przypadku naruszenia o prawa UE. Czynią to natomiast sądy krajowe, odwołując się do prawa UE. Niemniej należy przytoczyć dwa orzeczenia TSUE. Jedno dotyczące cudzoziemca zatrzymanego na Litwie i wyroku w tej sprawie (C-72/22) oraz drugie dotyczące cudzoziemców występujących z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech (C-808/18). Tezy orzecznicze mają bowiem istotne znaczenie dla Polski z uwagi na ocenę Trybunału Sprawiedliwości co do stosowania pushbacków. W obu orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do przepisów dyrektywy 2013/32 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz dyrektywy 2013/33 w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W sprawie litewskiej Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że prawo krajowe nie może faktycznie pozbawić cudzoziemca dostępu do procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet w sytuacji ogłoszenia stanu wyjątkowego. W sprawie węgierskiej podkreślono, że państwa mają obowiązek rejestrowania każdego występującego o udzielenie ochrony międzynarodowej. Państwa muszą informować każdego przekraczającego granicę o takiej możliwości. „Państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić każdemu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi prawo do wystąpienia, we własnym imieniu lub za pośrednictwem osoby trzeciej, z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

Trybunał Sprawiedliwości stanął więc na straży bezwzględnego poszanowania prawa do azylu zgodnie z art. 18 i 19 Karty Praw Podstawowych. Odniósł się on również do stosowania detencji, wskazując iż kryterium bezpieczeństwa lub porządku publicznego może być uzasadnione tylko w przypadku oceny indywidualnego zachowania cudzoziemca.

Poza procedurą pytań prejudycjalnych oczywistą wydawałoby się procedurą byłaby interwencja Komisji w związku z naruszeniem prawa UE. Art. 258 TFUE taką właśnie procedurę przewiduje, w przypadku uchybienia przez państwo członkowskie jednemu ze zobowiązań wynikających z Traktatu. Komisja, jak dotąd, nie podjęła żadnych działań wobec Polski w związku z naruszeniem prawa pierwotnego i wtórnego UE w zakresie prawa uchodźczego. Również, mimo wielu głosów wybitnych ekspertów i organizacji pozarządowych apelujących do Komisji Europejskiej w sprawie budowy muru i naruszenia obszarów Natury 2000, Komisja nie podjęła żadnych działań. 31 stycznia 2022 r. 1800 najwybitniejszych ekspertów europejskich skierowało apel do Przewodniczącej Komisji Europejskiej o podjęcie działań

wstrzymujących budowę muru do czasu przeprowadzenia, zgodnej z prawem UE, oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na spójności sieci Natura 2000 i takiego zaprojektowania inwestycji, aby w jak najmniejszym stopniu wpływała na cenne gatunki i siedliska przyrodnicze. Podkreślano, że budowa muru zagrozi utrzymaniu istotnych procesów przyrodniczych, które stanowią podstawę wpisu Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Apel ten nie wywołał żadnej reakcji Komisji Europejskiej. Komisja nie podjęła również żadnych działań w związku z naruszeniem prawa pierwotnego i wtórnego UE i naruszania zasad prawa międzynarodowego, w tym zasady *non-refoulement*.

20.4. Raporty organów międzynarodowych

Polska w związku z kryzysem humanitarnym na granicy z Białorusią jest adresem wielu raportów organizacji międzynarodowych. W 2023 r. Raport dotyczący sytuacji w Polsce przedstawił, na posiedzeniu Rady Praw Człowieka, specjalny sprawozdawca praw człowieka ds. migrantów Felipe Gonzales Morales⁹.

Raport jest wynikiem wizytowania granicy po stronie Białorusi i Polski. Podkreśla on poważny kryzys humanitarny i stosowanie pushbacków jako rutynowej formy zarządzania granicą. Podkreśla również poważne problemy z dostępem do pomocy prawnej oraz używanie siły wobec migrantów przez funkcjonariuszy polskich. Mówiąc o wiążących Polskę zobowiązaniach międzynarodowych stwierdza, że nowelizacje przepisów prawa, w tym Ustawy o cudzoziemcach i rozporządzenie granicznego, które stanowią podstawę prawną pushbacków, powinny być niezwłocznie uchylone. Zarówno pushbacki jak i powstałe instalacje na granicy, czyli mury mogą skutkować uznaniem, iż władze dopuszczają się nieludzkiego i poniżającego traktowania. Stąd wzywa on zarówno Polskę jak i Białoruś do zapewnienia migrantom dostępu do pomocy prawnej, wdrożenia mechanizmów monitoringu na granicy, jak również dopuszczenia organizacji międzynarodowych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do wizytowania granicy. Wobec przypadków śmierci wzywa również do wdrożenia postępowania, podkreślając, że nie można tolerować „kultury bezkarności”. Bardzo krytycznie wypowiada się o ośrodkach strzeżonych, w których przebywają również dzieci. Wzywa władze polskie do zaprzestania procedury pushbacków i wprowadzenia przepisów, które zobowiążą władze do indywidualnego oceniania sytuacji migrantów. Raport jest surową oceną bezprawności działań na granicy i naruszania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych.

Kolejną oceną sytuacji na granicy polsko-białoruskiej jest Raport Europejskiego Komitetu Przeciwdziałania Torturom Rady Europy (CPT)¹⁰.

⁹ *Visit to Poland. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe Gonzales Morales, A/HRC/53/26/Add. 1.*

¹⁰ *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. CPT from 21 March to 1 April 2022, Strasbourg 22 February 2024.*

W Raporcie, w części dotyczącej cudzoziemców, podkreślono, że absolutnym zobowiązaniem państwa jest przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Wysyłanie osób na terytorium państwa, na którym osoba lub osoby mogą doznać uszczerbku na zdrowiu bądź utraty życia, stanowi naruszenie EKPC. Stąd CPT zwrócił się do władz polskich o dostosowanie prawa i praktyki do art. 3 EKPC. Dotyczy to sytuacji nieuregulowanych przejść do Polski przez migrantów. Władze powinny zapewnić indywidualną procedurę, zidentyfikować potrzeby danej osoby i podjąć odpowiednie działania. CPT wizytował również ośrodki strzeżone dla cudzoziemców, zwracając uwagę na liczne problemy, w tym pozbawianie wolności rodzin z nieletnimi dziećmi, co jest sprzeczne z orzecznictwem ETPC.

Szczególą rolę w upowszechnianiu standardów międzynarodowych dotyczących prawa uchodźczego, ale również w aktywnym wspieraniu skarżących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, spełnia Komisarz Praw Człowieka Rady Europy. W kwietniu 2022 r. Komisarz wydała Rekomendację dotyczącą pilnych działań, które powinny być podjęte, by położyć kres naruszeniom praw człowieka na granicach europejskich¹¹.

Komisarz podkreśliła konieczność wyeliminowania z prawa i praktyki procedury pushbacków, zwracając uwagę na obowiązki państw wdrażania zobowiązań płynących w szczególności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zwłaszcza poszanowania praw osób migrujących. Podkreśliła również konieczność transparentnych działań, które prowadzić będą do zapobiegania i identyfikacji naruszeń praw migrantów i pociągania do odpowiedzialności tych, którzy dopuścili się takich naruszeń. Komisarz wezwała państwa, w tym parlamentarzystów, do podjęcia wspólnych działań przeciwko pushbackom.

Działania ratujące migrantów na granicy realizowane są najczęściej przez aktywistów i obrońców praw człowieka, którzy są nierzadko represjonowani. Komisarz Praw Człowieka wydała kolejną rekomendację dotyczącą ochrony tej grupy¹².

Komisarz podkreśla, że obserwuje się coraz większy regres w zakresie ochrony praw osób pomagających migrantom. Dominuje mowa nienawiści, coraz częściej kierowane są pod adresem obrońców praw człowieka groźby karalne i kryminalizacja ich działań. Rekomendacja powstała w wyniku wizytacji wielu regionów Europy, w tym granicy polsko-białoruskiej. Komisarz adresuje tę Rekomendację do organów państw, ich funkcjonariuszy, wskazując na niezwykle ważny wkład pracy na rzecz ratowania życia, zdrowia i przeciwdziałania przemocy wobec osób znajdujących się na granicy, ale także na terytorium państw.

Szczególne znacząca jest rola Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w przystępowaniu do toczących się spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Komisarz przystąpiła do sprawy *R.A. and others v Poland* (no 42120/21). Sprawa ta pokazuje liczne problemy dotyczące traktowania migrantów, a zwłaszcza brak dostępu do opieki medycznej, pomocy prawnej, złego traktowania aktywistów przez

¹¹ *Commissioner for Human Rights, Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at the border*, April 2022.

¹² *Protecting the Defenders. Ending repression of human rights defenders assisting refugees, asylum seekers and migrants in Europe*. Recommendation, February 2024.

funkcjonariuszy Straży Granicznej, niewłaściwych regulacji prawnych, niezgodnych z prawem międzynarodowym oraz stosowanie pushbacków, stygmatyzację migrantów co stanowiło podstawę do przyłączenia się do niniejszej sprawy.

20.5. Wniosek końcowy

Reasumując niniejsze rozważania należy podkreślić, że istniejące prawo, które upoważnia funkcjonariuszy do dokonywania zawracania migrantów/uchodźców do linii granicy państwa jest naruszeniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, prawa UE, prawa międzynarodowego oraz polskiej Konstytucji. O nielegalności tej praktyki oraz obowiązującego prawa świadczą wyroki ETPC, orzeczenia sądów krajowych oraz stanowiska organów międzynarodowych, wyrażone w raportach skierowanych do Polski.

Dodać należy powtarzającą się praktykę funkcjonariuszy Straży Granicznej, traktującą obszar leżący poza wzniesionym murem (w odległości ok. 1,5 do 7 m) jako nienależący do terytorium Polski, a osoby tam znajdujące się jako osoby poza terytorium Polski, co nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle prawa polskiego.

Praktyka niewpuszczania cudzoziemców/uchodźców na terytorium Polski i nieuznawania ich deklaracji o ochronę międzynarodową również stanowi naruszenie prawa polskiego oraz prawa międzynarodowego. ETPC uznaje te działania za systemowe naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Kontynuowanie praktyki i stosowanie przepisów prawa dotyczących zawracania do linii granicy państwa, czyli pushbacków, stanowi jaskrawe naruszenie prawa UE oraz prawa międzynarodowego, w tym EKPC i polskiej Konstytucji.

Niehumanitarne traktowanie cudzoziemców/migrantów, w szczególności grup wrażliwych, kobiet, nieletnich, ofiar tortur, brak zindywidualizowanej oceny ich sytuacji, prowadzi do naruszenia zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Polskę.

Stąd konieczna jest kompleksowa przebudowa prawa polskiego w zgodzie z prawem międzynarodowym. Potrzebna jest również zmiana praktyki działania funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz wdrożenie mechanizmów odpowiedzialności za naruszenie prawa.

Natomiast brak reakcji Komisji Europejskiej na łamanie prawa przez państwo członkowskie UE jest działaniem, które można określić jako zaniechanie wykonywania zobowiązań traktatowych przez instytucję UE.

Rozdział 21

Na krawędzi Polexitu: Unia Europejska po ośmiu latach rządów PiS

1. Wyniki wyborów w dniu 15 października 2023 r. w Polsce i objęcie rządów przez partie demokratyczne położyły kres autorytarnym zapędom ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego. Stopień zapaści państwa stał się przedmiotem audytu poszczególnych resortów nowo powstałego rządu. W dziedzinie polityki zagranicznej i służby zagranicznej mowa jest o degrengoladzie, działaniach sprzecznych z polską racją stanu i całkowitej ruinie polityki zagranicznej na wszystkich kierunkach¹. W szczególności dotknęło to statusu Polski w Unii Europejskiej, bowiem wroga narracja i antyunijne działania praktyczne w okresie rządów ugrupowania Kaczyńskiego opierały się na dwóch filarach – szczuciu przeciwko Niemcom oraz dyfamacji Unii, którą urzędujący prezydent opisywał jako „wymyśloną wspólnotę”, z której „niewiele dla Polski wynika”².

Niepraworządność i budowanie autorytaryzmu jest fundamentalnie sprzeczne z przesłaniem integracji europejskiej³. Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza splecenie się sfery wewnętrznej państwa z Unią, połączone wspólnym mianownikiem – wartościami określonymi w art. 2 TUE (poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, państwa prawnego, praw człowieka, praw osób należących do mniejszości, przestrzeganie zasad społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz równości kobiet i mężczyzn)⁴. Stąd też niepraworządność i budowanie autorytaryzmu, mimo że co do zasady przebiega stosownie do procedury „powolnego gotowania żaby”, ujawnia się szczególnie w przypadku członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Dowodzi tego przypadek

¹ *Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015–2023). Problemy wybrane*, Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa, wrzesień 2023, <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/> (dostęp 16.12.2023).

² TVN24 | Programy. 13 września 2018 r., <https://tvn24.pl/programy/polska-i-swiat-prezydent-duda-ue-to-wymydlona-wspolnota-ra868092-2582508> (dostęp 17.12.2023). W poprzednich tomach zawarte są rozdziały Anny Wójcik, w których analizie poddano wypowiedzi funkcjonariuszy PiS nt. Unii Europejskiej, natomiast w załącznikach przytaczane są teksty poszczególnych wypowiedzi.

³ Zob. artykuły zawarte w książce: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.

⁴ Ostatnio nt. znaczenia wspólnych wartości dla procesu integracji europejskiej – zob. *European Identities and Values in Transformation. Impulses of the Hamburg-Vigoni Forum for a European Future Agenda. Notes from the Hamburg-Vigoni Forum Vol. 4* (2023).

Polski, przy czym w **końcowym stadium rządów Kaczyńskiego zakwestionowano same fundamenty działania Unii Europejskiej**: zasadę pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, autonomii porządku prawnego Unii, ochrony praw podstawowych, świadomie odmawiano wykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Widmo Polesxitu stawało się coraz bardziej realne, w przypadku sprawowania rządów w kolejnej, trzeciej kadencji zapewne zmaterializowałyby się. Następstwem powyższej sytuacji była **głęboka marginalizacja Polski w Unii, a istotnym kontekstem skłócenie z najważniejszymi partnerami, w tym zwłaszcza z Niemcami oraz w państwami w regionie Europy Środkowej**⁵. W drugiej połowie 2023 r. doszło nawet do niebezpiecznych turbulencji w stosunkach z Ukrainą, która toczy wojnę na śmierć i życie z Rosją Putina⁶.

Niniejsze rozważania dotyczą więc – z jednej strony – stopnia i zakresu destrukcji państwa, które popadło w niepraworządność i autorytaryzm w świetle standardów unijnych, ale też – z drugiej strony – **odnosi się do kondycji samej Unii, w przypadku konfrontacji z niepraworządnym, budującym autorytaryzm państwem członkowskim**.

Zważyć przede wszystkim należy, że Unia Europejska okazała się bezradna nie tylko w konfrontacji z narastaniem tendencji nacjonalistycznych, populistycznych, ksenofobicznych w Europie, lecz również nie była w stanie położyć kresu niepraworządności i budowaniu autorytaryzmu w jej państwach członkowskich.

Członkostwo w Unii nie chroni więc przed popadnięciem państwa członkowskiego w niepraworządność i autorytaryzm. Społeczeństwo polskie zdobyło się na przewyciężenie autorytarnych zapędów Kaczyńskiego, na Węgrzech natomiast sytuacja jest odmienna: pogłębia się niepraworządność, a Viktor Orbán z powodzeniem lawiruje, wykorzystując unijne procedury i szantażując Unię (czego tragicznym dowodem jest jego rola jako przedstawiciela interesów rosyjskich w UE).

2. Przekładając powyższe generalne stwierdzenia na konkretne unijne procedury stwierdzić można, że okazały się one impotentne. Przez dwa lata Komisja Europejska prowadziła (na podstawie procedury określonej w komunikacie z 2014 r.) „dialog” z reżimem Kaczyńskiego, była jawnie zwodzona i okłamywana, czas „dialogu” został wykorzystany przez reżim Kaczyńskiego do prowadzenia polityki faktów dokonanych, nakierowanych na umacnianie rządów autorytarnych. Gdy wreszcie, w końcu 2017 r. Komisja skierowała uzasadniony wniosek do Rady UE w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE, ugrupowanie Kaczyńskiego było bardzo zaangażowane w budowie w Polsce reżimu autorytarnego, natomiast sporządzone w tym okresie oceny i zalecenia Komisji na temat sytuacji w Polsce czyta się jak profesjonalnie sporządzone protokoły z sekcji zwłok państwa demokratycznego. Pozostałe państwa członkowskie, debatując w ramach procedury ust. 1 art. 7 TUE nie były (i nie są – obecnie w stosunku do Węgier Orbána) w stanie podjąć decyzji o istnie-

⁵ *Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015–2023)...*

⁶ *Zob. Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, J. Barcz, J. Pietras, M. Świącicki, J. Truszczyński (red.), Polska Fundacja Schumana, Warszawa, październik 2023.

niu „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości wskazanych w art. 2 TUE, nie mówiąc już w uruchomieniu procedury ust. 2 i 3 art. 7 TUE, która mogłaby zakończyć się nałożeniem dotkliwych sankcji. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości UE potrzebował aż trzech lat, aby skonsolidować swoją jurysdykcję w sprawie przestrzegania praworządności. W tym czasie utwierdził się autorytaryzm w Polsce i na Węgrzech, a zapadające wyroki TSUE, podobnie jak wyroki ETPC oraz nakładane kary finansowe, nie robiły na rządzących specjalnego wrażenia.

Ważnym aspektem rozważań jest więc pytanie o to, **na ile konsolidacja istniejących mechanizmów unijnych oraz ustanowienie nowych (zwłaszcza mechanizmu warunkowości i przeglądu stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich) będzie w stanie zapobiec powtórzeniu się przypadku Polski pod rządami PiS** (przy czym „przypadek węgierski” trwa nadal).

3. Kolejnym problemem, którego nie można tracić z oczu, jest **oddziaływanie stanu, w którym wśród państw członkowskich Unii znajdują się państwa niepraworządne, na pozycję Unii Europejskiej w środowisku międzynarodowym**. Nie można zapominać o kolaboracji reżimu Kaczyńskiego z Prezydentem Donaldem Trumpem, wspieraniu polityki rozbijania Unii i podważania znaczenia NATO, budowaniu regionalnych fantomów politycznych, które miały konkurować względnie rozbijając wewnętrznie Unię, zacieśnianiu współpracy z neofaszystowskimi partiami, jawnie proputinowskimi.

Obecnie z przerażeniem można obserwować jawną kolaborację Węgier Orbána z putinowską Rosją w sprawach o życiowej wadze dla bezpieczeństwa Europy (blokowanie przyjęcia Szwecji do NATO, blokowanie sankcji unijnych wobec Rosji i wsparcia finansowego dla Ukrainy, kunktatorskie, negatywne nastawienie do wszczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą). Wszystko to w czasie, gdy polityka demokracji europejskich wymaga szczególnej spójności i efektywności, gdy kształtuje się nowy polityczny porządek geostrategiczny w Europie, w ramach którego możliwe będzie położenie kresu zapędom imperialnym Rosji. ***Last but not least*, trzeba sobie zadać pytanie o to, jak przebiegałby proces akcesji Ukrainy do UE, gdyby Polska dopełniła swoją przemianę w niepraworządne państwo autorytarne**. Nie jest to pytanie wyłącznie retoryczne.

Kazus Polski z okresu rządów ugrupowania Kaczyńskiego skłania więc do głębszej refleksji nad kondycją Unii Europejskiej, nad zakresem niezbędnych reform (rozpoczyna się obecnie debata na rewizją Traktatów stanowiących podstawę UE), nad sprecyzowaniem procedur, które gwarantowałyby w przyszłości, że Unia będzie działała jako „wspólnota wartości i prawa” państw demokratycznych, jako ważny aktor w politycznych i gospodarczych stosunkach globalnych, w nowym kształcie geopolitycznym Europy, w którym Ukraina stanie się państwem członkowskim Unii.

4. Po doświadczeniach ośmiu lat z rządami ugrupowania Kaczyńskiego w Polsce i znacznie dłuższym okresem rządów Orbána na Węgrzech truizmem jest twierdzenie, że **Unia jest bezradna wobec niepraworządnych państw członkowskich**. Nie jest

to o tyle zaskoczenie, że Unia nie była przygotowana na taką sytuację. Założeniem bowiem było, że Unię tworzą państwa „przywiązane do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” (czwarty motyw preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej). Okres negocjacji akcesyjnych miał służyć temu, aby uzyskać pewność, że państwo przystępujące do Unii jest państwem o utrwalonej demokracji (zob. tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie). Pewne wątpliwości pojawiły się w związku z tzw. dużym rozszerzeniem, które objęło łącznie 12 państw, wybijających się na niepodległość i budujących w toku negocjacji akcesyjnych instytucje gwarantujące demokrację i gospodarkę rynkową.

U progu „dużego rozszerzenia” wprowadzono więc do TUE (na mocy Traktatu z Amsterdamu) art. 7, który precyzował procedurę postępowania z państwem członkowskim, naruszającym w sposób „poważny” i „stały” praworządność. Procedura to była „rozmiękczana” na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych – Traktatu z Nicei i Traktatu z Lizbony. Przybrało to formę etapu wstępnego, podczas którego Rada miała badać stan spraw, co poprzedzało etap nałożenia sankcji na państwo niepraworządne. Uzupełniono procedurę art. 7 TUE dodatkowo uprzednim „dialogiem politycznym” Komisji Europejskiej z takim państwem. Procedurę „dialogu” sprecyzowano w komunikacie Komisji z 2014 r. Z Polską rządzoną przez Kaczyńskiego „dialog” taki trwał dwa lata, nim Komisja zdecydowała się w końcu 2017 r. skierować do Rady uzasadniony wniosek o „uruchomienie” wstępnego etapu procedury art. 7 TUE (określonego w ustępie 1). W stosunku do Węgier procedurę tę „uruchomił” we wrześniu 2018 r. Parlament Europejski, bez czekania na „dialog” Węgier z Komisją Europejską.

Wyniki przebiegu etapu wstępnego, prowadzonego przez Radę (czyli pozostałe państwa członkowskie) na podstawie ust. 1 art. 7 TUE przez ponad pięć lat, ograniczyły się w obu przypadkach do „wysłuchiwania” obu państw niepraworządnych i „regularnego badania” stanu sprawy przez Radę. Nie doprowadziły one nawet do stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka” naruszenia przez Polskę Kaczyńskiego i Węgry Orbána wartości określonych w art. 2 TUE, nie mówiąc już o rozważeniu przejścia do drugiego etapu procedury (ustępy 2 i 3) art. 7 TUE, w ramach której można na państwa niepraworządne nałożyć sankcje, łącznie z zawieszeniem ich prawa do udziału w unijnym procesie decyzyjnym.

Trzeba więc stwierdzić, że **procedura art. 7 TUE okazała się całkowicie niewydolna**, wobec kunktatorstwa pozostałych państw członkowskich UE, **zarówno jako środek ochrony interesów Unii, jak też jako środek przeciwdziałania popadaniu w niepraworządność państwa członkowskiego**. Słabym pocieszeniem jest argument, że służyła ona wywieraniu pewnego nacisku politycznego na Polskę i Węgry (czym się specjalnie rządzący w obu państwach nie przejmowali) oraz (co może istotniejsze) lepszej informacji pozostałych państw o niepraworządnych poczynaniach Orbána i Kaczyńskiego.

Impotencja obecnej procedury art. 7 TUE, jak wykazują kazusy Polski i Węgier, jest groźna w dwojnasób:

- **po pierwsze** – pozwala na kontynuowanie działań niepraworządnych i budowanie autorytaryzmu w państwie członkowskim UE, państwo niepraworządne nie

ma bowiem żadnych zahamowań, zwodzi, kłamie, a budowanie autorytaryzmu dyktowane jest niepohamowaną żądzą władzy;

- **po drugie** – jest niebezpieczne również dla Unii Europejskiej; kunktatorstwo państw członkowskich w ramach tej procedury zaspakaja poczucie „dobrze spełnionego obowiązku”, przy jednoczesnym tolerowaniu umacniania się reżimu niepraworządnego wśród państw członkowskich; gdy okazuje się, że taki „polityczny rozbójnik” urósł w siłę i bez żadnych zahamowań zaczyna destabilizować unijny proces decyzyjny, m.in. bez skrupułów odwołując się do szantażu politycznego, szkody stają się nieodwracalne.

W przypadku Polski sprawa skończyła się dobrze (choć szkody wyrządzone polskiej państwowości i statusowi Polski w Unii są olbrzymie) w następstwie wyborów 15 października 2023 r.; w przypadku Węgier Orbána – szkody narastają w postępie geometrycznym; nie ograniczają się do sytuacji wewnątrzpolitycznej na Węgrzech, ani turbulencji w unijnym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Węgier, lecz **zagrożają strategicznym interesom Unii i budowie nowego układu geopolitycznego w Europie** (blokowanie rozszerzenia NATO, blokowanie pomocy dla walczącej Ukrainy, zapowiedź destrukcyjnych działań skierowanych wobec akcesji Ukrainy do UE). Kwestiom tym poświęcimy więcej uwagi w końcowej części rozdziału.

5. Słusznie odnotowuje się, że efektywna okazała się działalność orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości UE (oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Dużo w tym racji, niemniej do takiej oceny podchodzić należy ostrożnie. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie potwierdził i sprecyzował swoją jurysdykcję w sprawach związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskich, sprecyzował kryteria oceny niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, podkreślając węzłowe znaczenie przestrzegania praworządności dla Unii jako „wspólnoty wartości i prawa”. Paralelnie również ETPC precyzował powyższe testy w świetle postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Dla umocnienia Unii Europejskiej jako „wspólnoty wartości i prawa” jest to nieoceniony dorobek. Z drugiej strony zauważmy jednak, że aktywność orzecznictwa TSUE w tej dziedzinie rozpoczęła się w połowie 2018 r., a ETPC w roku 2021. Do tego czasu reżimy autorytarne Kaczyńskiego i Orbána umocniły się tak dalece, że stawały się bez mała nieodwracalne. Oba sądy europejskie „reagowały” więc na głębokie naruszenia praworządności na Węgrzech i w Polsce, bez większych szans na przeciwdziałanie budowaniu autorytaryzmu.

Kazus Polski rządzonej przez ugrupowanie Kaczyńskiego jest charakterystyczny i groźny zarazem. Ubezwłasnowolniony polityczny Trybunał Konstytucyjny („Trybunał Julii”) rozpoczął mianowicie we współdziałaniu z sejmową większością (Zjednoczoną Prawicą) oraz premierem systematyczne podważanie fundamentów prawnych Unii Europejskiej, kwestionując autonomię prawną Unii, zasadę pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, jurysdykcję TSUE, skuteczność wyroków TSUE (również ETPC), w tym nałożonych kar finansowych. **W 2023 r. sprawy zaszły już tak daleko, że zasadnie zaczęto mówić o „prawnym exicie” Polski z Unii.** „Trybunał Julii” doprowadził do totalnej konfrontacji z fundamentalnymi zasadami działania

Unii, bez widoku na jakiegokolwiek rozwiązanie, co w **przypadku sprawowania przez ugrupowanie Kaczyńskiego rządów przez kolejną kadencją musiałoby na ostrzu noża postawić sprawę członkostwa Polski w Unii Europejskiej**. Kazus Węgier Orbána, mimo pewnego sprytu politycznego Orbána, polegającego na lawirowaniu i unikaniu bezpośredniej konfrontacji, pozostaje otwarty (zwłaszcza w świetle stanowiska wobec agresji Rosji Putina i wojny w Ukrainie).

Co prawda, zwłaszcza pytanie prejudycjalne stało się w rękę odważnych sędziów krajowych w Polsce fundamentalnym instrumentem obrony niezależności sądów i niezawisłości sędziego oraz konsolidowania w orzecznictwie TSUE standardu unijnego w tej mierze. Podobnie wyroki TSUE, jakie zapadały w trybie art. 258 TFUE, obnażyły stopień niepraworządności i konsolidowały standard unijny, **nie były jednak w stanie wpłynąć na zmianę polityki reżimu Kaczyńskiego**. Ignorował on nie tylko kary finansowe nałożone w postępowaniach przed TSUE, lecz również olbrzymie straty finansowe, wynikające z nieprzestrzegania tzw. kamieni milowych w ramach KPO oraz ze stosowania mechanizmu warunkowości w ramach funduszy unijnych.

Dla reżimów autorytarnych trzymanie się u władzy nie my ceny, a odpowiedzialność za straty finansowe przerzucano na „unijną biurokrację”, budując antyunijną narrację. Trudno powstrzymać się wrażeniu, że stopniowo przygotowywano grunt pod opuszczenie Unii Europejskiej.

Skonsolidowany w orzecznictwie TSUE standard unijny ma natomiast bez wątpienia znaczenie po wyborach w dniu 15 października 2023 r. w uzasadnieniu działań na rzecz odbudowy demokratycznego państwa. Nieocenione będzie również jego znaczenie w przypadku, gdyby w przyszłości w jednym z państw członkowskich wystąpiły problemy z przestrzeganiem praworządności.

6. Pod wpływem zapędów autorytarnych na Węgrzech i w Polsce sięgnięto również po nowe środki. Należy do nich uruchomiona od 2020 r. procedura sporządzania przez Komisję Europejską raportów w sprawie praworządności (dotychczas sporządzono cztery takie raporty). Raporty sporządzane są dla wszystkich państw członkowskich, co miało neutralizować zarzuty ze strony Węgier Orbána i Polski Kaczyńskiego, iż jakoby traktowane były dyskryminująco. Raporty mogą kończyć się zaleceniami, kierowanymi do poszczególnych państw członkowskich. Nie kwestionując ich generalnej przydatności jako źródła informacji o stanie przestrzegania praworządności w Unii oraz w poszczególnych jej państwach członkowskich oraz źródła informacji w przypadku wszczęcia innych procedur wobec konkretnego państwa członkowskiego (czy na podstawie art. 7 TUE, czy w ramach mechanizmu warunkowości, czy też postępowań przed TSUE), stwierdzić należy, iż **w przypadku wystąpienia „stałego i poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE w jednym z państw członkowskich znaczenie – jak wskazuje kazus Polski i Węgier – tego mechanizmu jest więcej niż ograniczone**. Po prostu oceny zawarte w raportach oraz zaleceniach są ignorowane.

Nieco większe znaczenie ma **mechanizm warunkowości**, chociaż i w tym przypadku wstrzeźliwość Komisji Europejskiej w zastosowaniu ogólnego mechani-

zmu warunkowości określonego w rozporządzeniu z grudnia 2020 r. była więcej niż zastanawiająca. Okazało się również, że i bez tego rozporządzenia można było powoływać się na naruszanie praworządności przez państwo członkowskie, aby wstrzymać wypłatę środków z unijnych funduszy (skutecznie zrobiono to nie tylko w odniesieniu do środków z KPO, lecz również z innych funduszy unijnych). **Pozostaje otwarte pytanie – dlaczego nie zrobiono tego wcześniej.**

Niemniej kardynalne znaczenie ma wskazana wyżej okoliczność: **dla państwa autorytarnego trzymanie się u władzy nie ma ceny.** O ile reżim sprawujący w takim państwie władzę dojdzie do wniosku, że podstępem lub szantażem nie da się otrzymać z Unii środków finansowych, odwraca argumentację i obciąża odpowiedzialnością za taką sytuację Unię, względnie niektóre z innych państw członkowskich. Dla reżimu Kaczyńskiego państwem winnym wszelkich nieszczęść Polski w Unii były Niemcy, a szcucie na Niemcy stało się osnową budowy jego tożsamości politycznej w sferze krajowej.

Tak więc należy mieć na uwadze, że **mechanizm warunkowości, który może skutecznie hamować wypłatę unijnych środków finansowych dla państwa niepraworządnego, chroni w pierwszym rzędzie interesy finansowe Unii i pozostałych państw członkowskich.** Odpowiada też na wyzwania moralności i wartości Unii, której celem nie jest „karmienie” reżimów autorytarnych, zwłaszcza jeżeli rozchodzi się o państwo członkowskie UE. **Natomiast na reżimie autorytarnym nie robi wrażenia i będzie wykorzystany do zohydzenia Unii, co może być skuteczne, jeśli zważymy że w państwie autorytarnym reżim sprawujący władzę ma w pełni opanowane środki masowego przekazu.**

7. Wybory w dniu 15 października 2023 r. zmieniły sytuację w Polsce. Rząd utworzony przez partie byłej opozycji demokratycznej jest zdeterminowany aby przywrócić praworządność, odzyskać zaufanie w środowisku międzynarodowym oraz stosowne miejsce Polski wśród państw członkowskich UE⁷. Można rozważać, na ile działania po stronie Unii (kolejne orzeczenia TSUE stwierdzające naruszenia praworządności, nakładanie kar finansowych za nieprzestrzeganie tych orzeczeń, zamrożenie środków unijnych w następstwie stosowania mechanizmu warunkowości, presja polityczna) przyczyniły się do tego zwrotu. **Nie może jednak budzić wątpliwości, że głównym jego motorem była społeczna reakcja na zapędy autorytarne reżimu Kaczyńskiego, reakcja budowana stopniowo przez osiem lat przede wszystkim w ramach ruchu obywatelskiego wspieranego przez partie opozycji demokratycznej.** Świadczy o tym nie tylko wynik wyborów (ponad 52% głosów na rzecz koalicji partii demokratycznych), ale przede wszystkim niespotykana wysoka frekwencja (ponad 74%).

Polska reżimu Kaczyńskiego nie przekroczyła jeszcze w październiku 2023 r. „czerwonej linii”, za którą rozpoczyna się państwo autorytarne bez możliwości powrotu do demokracji. Można więc zaryzykować tezę, że **„długi oddech” Unii,** tj. trwanie w pewnej impotencji (wstrzemięźliwości), niepodejmowanie radykalnych

⁷ Zob. *Polska w świecie. Reaktywacja*, A. Jelonek i R. Schnepf (red.), Kraków 2022.

działań (na przykład zawieszenie w prawach państwa członkowskiego, czy wyrzucenie z Unii) **w stosunku do państwa niepraworządnego, wspomógł społeczeństwo obywatelskie i partie opozycji demokratycznej**, tym bardziej że docenia ono walory członkostwa w Unii (ponad 80% poparcia).

Niemniej miejmy na uwadze, że **działania podejmowane w ramach procedur unijnych nie stanowiły bariery dla reżimu Kaczyńskiego w konsekwentnym budowaniu autorytaryzmu**. W przypadku zwycięstwa w wyborach (które były skrajnie nieuczciwe, bowiem reżim ten wykorzystał cały aparat państwa i publiczne zasoby w kampanii wyborczej) i sprawowania władzy przez kolejną, trzecią kadencję „czerwona linia”, za którą zaczyna się trwały autorytaryzm, zostałaaby zapewne przekroczona.

8. Od 2018 r. konsolidowały się mechanizmy unijne, mające stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie praworządności. **Będą one stanowiły ważny punkt odniesienia w odbudowie praworządności w Polsce**. Spuścizną reżimu Kaczyńskiego jest państwo demokratyczne w ruinie, okupowane przez funkcjonariuszy tego reżimu instytucje, które w normalnych warunkach powinny stać na straży praworządności (przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny), zdestabilizowane sądownictwo, zniszczona służba cywilna, zawłaszczone media publiczne i spółki skarbu państwa.

Powrót do demokracji nie będzie łatwy, tym bardziej że nowy rząd zakłada trzymanie się standardu państwa prawnego. **W tym procesie standard taki, umocniony w orzecznictwie TSUE i ETPC będzie – jak wskazano – stanowił ważny środek przywracania praworządności⁸**. Wywiera on skutek bezpośredni w sferze ustrojowej państwa, stąd może w poważnym stopniu przyczynić się do zniesienia „zainfekowanych” niepraworządnością organów, na czele z upolitycznionym Trybunałem Konstytucyjnym i Krajową Radą Sądownictwa. Jest to tym bardziej istotne, że konieczne wnioski ustawodawcze nowego rządu natykają się na weto urzędującego Prezydenta RP, Andrzeja Dudy, powiązanego z ugrupowaniem Kaczyńskiego. W tym kontekście należy docenić znaczenie konsolidacji standardu praworządności zawartą w orzecznictwie TSUE i ETPC w świetle najpoważniejszego obecnego wyzwania – przywrócenia praworządności.

Należy zadać jednak kolejne pytanie – **czy standard taki będzie w stanie zapobiec popadnięciu w niepraworządność kolejnych państw członkowskich UE; czy skonsolidowane mechanizmy unijne są w stanie spełnić taką funkcję? Należy raczej powątpiewać**. Reżimy niepraworządne, budujące autorytaryzm, nie mają żadnego zahamowania w dążeniu do nieograniczonej władzy: kłamią, zwodzą i – robią swoje. Nie przejmują się kosztami swoich poczynań, nie płacą kar finansowych, ignorują utratę środków z programów unijnych, szantażują, przerzucając odpowiedzialność w debacie publicznej na Unię; umacniają w ten sposób nastawienie antyunijne w społeczeństwie i przygotowują grunt pod opuszczenie Unii.

⁸ Zob. *Jak się rozprawić z dwuprawiem*. Wywiad z prof. Markiem Safjanem, byłym sędzią TSUE, *Polityka* 2024, nr 7, s. 23 i n.

9. Obecnie papierkiem lakmusowym stopnia efektywności mechanizmów unijnych jest (będzie) kasus Węgier Orbána. Węgry popadły w autorytaryzm, lawirują w Unii, zwodzą i szantażują. W warunkach zagrożenia fundamentalnych interesów Unii i demokratycznych państw Europy, wojny w Ukrainie z rosyjskim agresorem, przyczyniały się do blokowania wejścia Szwecji do NATO, grożą blokowaniem negocjacji akcesyjnych Ukrainy, sprzeciwiają się udzieleniu pomocy Ukrainie – stały się jawnym agentem interesów rosyjskich w Unii Europejskiej.

Czy trik zastosowany przez kanclerza Scholza, polegający na zasugerowaniu Orbánowi opuszczenia „na kawę” sali, w której obradowała Rada Europejska w dniu 13 grudnia 2023 r., tak aby Rada Europejska mogła „jednogłośnie” podjąć decyzję w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, jest wystarczającym i właściwym rozwiązaniem, czy Unia powinna przystawać na szantaż Orbána domagającego się wypłaty środków zamrożonych w wyniku zastosowania mechanizmu warunkowości i grożącego – w przeciwnym wypadku – dalszym blokowaniem wypłaty środków na rzecz pomocy walczącej Ukrainie?

Do dyspozycji stoi procedura art. 7 TUE⁹. Pozostałe państwa członkowskie musiałyby jednak podjąć jednomyślną decyzję w Radzie Europejskiej na podstawie ust. 2 art. 7 TUE w sprawie stwierdzenia na Węgrzech „poważnego i stałego” naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. Następnie Rada UE, działając na podstawie ust. 3 art. 7 TUE, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogłaby zawiesić prawo do głosu Węgier w unijnym procesie decyzyjnym. Jak się wydaje, możliwe byłoby takie zawieszenie jedynie w niektórych sprawach (na przykład zastosowania sankcji w stosunku do Rosji, czy właśnie przy podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia Ukrainie pomocy finansowej). Niezbędna jest jednak wspólna wola polityczna pozostałych państw członkowskich. Czy obecne uwarunkowania – agresja Rosji na Ukrainę, wojna w Ukrainie, realne zagrożenie dla Unii i jej państw członkowskich – nie usprawiedliwiają sięgnięcia do tego rodzaju środków¹⁰.

Tolerowanie działań niepraworządnego państwa, prowadzącego w UE politykę „rozbójniczą” (*rouge state*) prowadzić będzie do eskalacji takich zachowań, stwarzając niebezpieczną praktykę i zagrażając powadze i spójności Unii¹¹.

10. W obecnej debacie nad rewizją Traktatów¹², którą wywołała uchwalona 22 listopada 2023 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego¹³, na poczesnym miej-

⁹ Zob. I. Kirova, *Hungary vs Ukraine: how do you deal with Orbán?* euobserver, Brussels, 20. December 2023, euobserver.com/opinion/157866?utm_source=euobs&utm_medium=email (dostęp 21.12.2023).

¹⁰ Pełnego zastosowania art. 7 TUE do Węgier Orbána domaga się konsekwentnie Parlament Europejski. Zob. ostatnio: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 2024 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech i zamrożonych środków unijnych (2024/2512(RSP)).

¹¹ *W sprawie zastosowania procedury art. 7 TUE w odniesieniu do Węgier*. Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa 3 stycznia 2024 r., <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2024/01/04/w-sprawie-zastosowania-procedury-art-7-tue-w-odniesieniu-do-wegier/> (dostęp 8.02.2024).

¹² Na temat dotychczasowego przebiegu dyskusji nad reformą ustrojową UE: J. Barcz, *Od litwońskiej do postlitwońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

¹³ Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)). P9_TA(2023)0427

scu znajdują się propozycje nakierowane na umocnienie procedury art. 7 TUE¹⁴. O stwierdzeniu „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE miałyby decydować Trybunał Sprawiedliwości UE na wniosek Rady przyjmowany większością kwalifikowaną. W przypadku stwierdzenia takiego naruszenia przez TSUE, Rada – taką samą większością – decydowałaby o zakresie nakładanych sankcji. Katalog wyraźnie wymienionych sankcji obejmowałby również zawieszenie płatności z budżetu UE oraz zawieszenie prawa do sprawowania Prezydencji w Radzie, obok już istniejącej możliwości zawieszenia udziału państwa niepraworządnego w unijnym procesie decyzyjnym. Sprecyzowano również terminy – Rada musiałaby podejmować stosowne decyzje w ciągu maksymalnie sześciu miesięcy.

Jest to propozycja idąca w dobrym kierunku, niemniej i w tym przypadku „bardzo ostrożna” (ostateczna decyzja o nałożeniu sankcji przechodziłaby przez podwójne sito – decyzji państw). Efektywność procedury art. 7 TUE zostałaby znacznie zwiększona, gdyby wniosek/skargę do TSUE wносиły bezpośrednio Komisja Europejska, Parlament Europejski i jedna trzecia państw członkowskich. **Procedura art. 7 TUE powinna stać się nie tylko potencjalnie efektywna, lecz nieść w sobie dla państwa członkowskiego, które popada w niepraworządność, realną groźbę zastosowania.**

Dalsze propozycje w tej dziedzinie koncentrują się wokół rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości, zawieszenia płatności z budżetu UE oraz zawieszenia prawa do sprawowania Prezydencji w Radzie. Bez wątplenia celowe byłoby wprowadzenie do procedury „dialogu” (co nie wymaga rewizji Traktatów), prowadzonego przez Komisję Europejską z państwem naruszającym praworządność na podstawie komunikatu z 2014 r., ścisłych terminów: „dialog” taki nie może trwać wiecznie, umożliwiając niepraworządnemu państwu członkowskiemu prowadzenie polityki faktów dokonanych.

W końcu należy mieć na względzie, że planowane rozszerzenie Unii Europejskiej może zwiększyć liczbę państw członkowskich do 36, a istniejące mechanizmy unijne nie są w stanie zapobiec recydywie reżimu Kaczyńskiego (oraz umacniającego się reżimu Orbána). Przekroczenia wspomnianej wyżej „czerwonej linii” przez niepraworządne państwo członkowskie nie można wykluczyć. Stąd też należałoby rozważyć **wprowadzenie do Traktatów procedury wykluczenia państwa z Unii Europejskiej** z wyraźnym zaznaczeniem, że zasadniczym kryterium wszczęcia takiej procedury byłoby nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie praworządności.

W nowym kształcie geopolitycznym, po przyjęcie Ukrainy, Unia Europejska musi zachować spójność i efektywność – jako „wspólnota wartości i prawa” demokratycznych państw.

¹⁴ Zob. szerzej: J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 1.

CZEŚĆ VI. Załączniki

Załącznik 1

3000 DNI BEZPRAWIA



Oddajemy w Wasze ręce aktualizację raportu (pierwotnie zatytułowanego „2000 dni bezprawia”), który krok po kroku pokazuje, w jaki sposób rządzący doprowadzili do destrukcji państwa prawa.

To zapis wszystkich zmian ustawodawczych oraz innych decyzji władzy wykonawczej i ustawodawczej zmierzających do upolitycznienia sądownictwa. Skatalogowanie i uporządkowanie tych wydarzeń jest ważne, abyśmy byli świadomi metod, jakimi władza przejmowała sądy, które zgodnie z Konstytucją powinny być przecież niezależne, właśnie w interesie społeczeństwa. Raport pokazuje także, że żadna ze zmian wprowadzonych przez rządzących po 2015 r. nie zmierzała do przeprowadzenia rzeczywistej i rzetelnej reformy wymiaru sprawiedliwości. Świadomość tego będzie kluczowa, gdy przyjdzie czas naprawy tego, co zostało zniszczone.

Dzięki odwadze i determinacji prawniczek, prawników, obywatelek i obywateli system wymiaru sprawiedliwości jeszcze się nie załamał. Od nas zależy, czy duch demokracji przetrwa i czy państwo prawa zostanie odbudowane.

Raport został pierwotnie opublikowany 23 czerwca 2021 r. i jest stale aktualizowany.

Według stanu na październik 2023 r. bezprawie trwa już 3000 dni.

*Sylvia Gregorczyk-Abram, Paulina Kieszkowska-Knapik,
Michał Wawrykiewicz, Maria Ejchart,
Krzysztof Michałowski, Małgorzata Majewska,
Bartłomiej Dąbrowski, Piotr Czapla,
Zofia Rytel, Franciszek Fikus, Hubert Wróbel*



..... Warszawa, październik 2023

Raport został pierwotnie opublikowany 23 czerwca 2021 r. i jest stale aktualizowany.

Według stanu na październik 2023 r. bezprawie trwa już 3000 dni.

Poniżej zamieszczamy kalendarium za okres od 22 czerwca 2022 r. do 1 października 2023 r. Kalendarium pierwszych 2365 dni (od 6 sierpnia 2015 r. do 16 czerwca 2022 r.) zostało zamieszczone w Księdze II tomu pt. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2022, s. 1714–1758.

prawo

bezprawie

Data	Wydarzenie
22 czerwca 2022 r.	Izba Dyscyplinarna odroczyła bezterminowo sprawę sędzi Doroty Lutostańskiej. Sędzia w listopadzie 2018 r. odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie manifestantów noszących koszulki z napisem „Konstytucja”. Także sama fotografowała się w takiej koszulce. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Michał Lasota uznał, że skoro sędzia miała na sobie koszulkę z napisem „Konstytucja”, to nie była bezstronna i nie powinna orzekać w tej sprawie.
27 czerwca 2022 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował skargę sędziego Piotra Gąciarka. Skarga dotyczy zawieszenia sędziego przez nielegalną Izbę Dyscyplinarną za odmowę orzekania z neosędzią.
28 czerwca 2022 r.	Przed Trybunałem Sprawiedliwości UE odbyła się rozprawa w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, w związku z systemem dyscyplinarnym obejmującym Izbę Dyscyplinarną i tzw. ustawę kagańcową. Sędziowie TSUE oraz przedstawiciele KE i państw, które przystąpiły do postępowania, poświęcili wiele uwagi również Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – drugiej izbie utworzonej przez PiS w SN.
29 czerwca 2022 r.	Przed Trybunałem Sprawiedliwości UE odbyła się rozprawa w połączonych sprawach C-181/21 i C-269/21, wszczęta na podstawie pytań prejudycjalnych zadanych przez sędziego Waldemara Żurka oraz sędziego Krystiana Markiewicza – czy osoby powołane na stanowiska sędziów sądów powszechnych przez neo-KRS gwarantują niezawisłość i niezależność na poziomie wymaganym przez europejskie traktaty.
30 czerwca 2022 r.	Upłynął termin do wypełnienia przez polski rząd zobowiązań wynikających z Krajowego Planu Odbudowy. Wiceprzewodnicząca KE Vera Jourova odmawiając wypłacenia Polsce środków z Funduszu Odbudowy do czasu wykonania zobowiązań oświadczyła, że „kamienie milowe” z KPO dotyczące praworządności nie zostały przez nią wypełnione.
6 lipca 2022 r.	Zawieszony przez Izbę Dyscyplinarną sędzia Piotr Gąciarek stawiał się w Sądzie Okręgowym w Warszawie żądając dopuszczenia do orzekania z uwagi na postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe nakazującego przywrócenie go do orzekania.
8 lipca 2022 r.	ETPCz wydał zabezpieczenie w sprawie sędziego ptk. Piotra Raczkowskiego i zakazał Izbie Dyscyplinarnej wykonywania jakichkolwiek czynności w sprawie sędziego.
11 lipca 2022 r.	Kara nałożona na Polskę za niewykonanie zabezpieczenia TSUE w sprawie (C-204/21) dot. systemu dyscyplinarnego sędziów osiągnęła wysokość 250.000.000 euro.
13 lipca 2022 r.	Komisja Europejska opublikowała trzecie wydanie corocznego sprawozdania na temat praworządności. Zgodnie z rozszerzonym dokumentem dotyczącym Polski „utrzymując się poważne obawy związane z niezależnością polskiego sądownictwa”.
14 lipca 2022 r.	Jakub Iwaniec, jeden z głównych bohaterów tzw. afery hejterskiej, został powołany na stanowisko zastępcy rzecznika dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w Warszawie. JI był członkiem grupy na WhatsAppie o nazwie „Kasta/Antykasta”, zrzeszającej zwolenników „dobrej zmiany” skupionych wokół Łukasza Piebiaka. Jakub Iwaniec miał również odpowiadać w 2018 r. za kampanię hejterską wobec prezesa Iustitii Krystiana Markiewicza.

15 lipca 2022 r.	Weszła w życie Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. Nowa Izba Odpowiedzialności Zawodowej („IOZ”) ma składać się z 11 sędziów wyznaczonych przez Prezydenta spośród 33 sędziów Sądu Najwyższego orzekających w pozostałych izbach Sądu Najwyższego, wylosowanych uprzednio przez pełniącą funkcję Pierwszej Prezes SN Małgorzatę Manowską.
15 lipca 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda wydał rozporządzenie zmieniające Regulamin Sądu Najwyższego, m.in. zwiększając liczbę sędziów orzekających w poszczególnych Izbach SN. Umożliwia to pozostanie w Sądzie Najwyższym neosędziom, orzekającym dotąd w Izbie Dyscyplinarnej.
15 lipca 2022 r.	Komisja Europejska poinformowała o kontynuowaniu postępowania przeciwnaruszeniowego dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego. Została wydana tzw. uzasadniona opinia w sprawie naruszenia przez Polskę prawa unijnego (zasady pierwszeństwa prawa UE i przestrzegania praworządności). Wyznaczono jednocześnie termin 2 miesięcy na usunięcie naruszeń.
25 lipca 2022 r.	ETPCz zakomunikował polskiemu rządowi 37 skarg przeciwko Polsce ws. niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Większość spraw dotyczy orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy, w którego składach zasiadali sędziowie powołani przez tzw. neo-KRS, co nie daje gwarancji „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”.
26 lipca 2022 r.	Szefowa Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen oceniła, że nowa rządowa ustawa o sądownictwie nie gwarantuje sędziom możliwości kwestionowania statusu innych sędziów bez ryzyka, że zostaną pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej.
26 lipca 2022 r.	Sąd Najwyższy przeprowadził pierwszy test niezależności sędziego. Nie przeszedł go neosędzia Jerzy Daniluk, prezes Sądu Apelacyjnego w Lublinie.
1 sierpnia 2022 r.	Sędzia Paweł Juszczyzyn z Sądu Rejonowego w Olsztynie pozwał swój sąd za przymusową zmianę wydziału. Sędzia domaga się zwrotu wynagrodzenia potrąconego mu w czasie zawieszenia przez nieistniejącą już Izbę Dyscyplinarną.
4 sierpnia 2022 r.	ETPCz wydał zabezpieczenie i zablokował zawieszenie sędziego Adama Synakiewicza z Sądu Okręgowego w Częstochowie przez nową Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Zobowiązał też polski rząd do poinformowania sędziego i Trybunału o terminie posiedzenia ws. zawieszenia. IOZ ma także poinformować, kto został wyznaczony do rozpoznania sprawy o zawieszenie i w jaki sposób powołano tych sędziów.
5 sierpnia 2022 r.	Przemysław Radzik Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, przeniósł dwie sędzie tego sądu – SSA Ewę Gregajtys i SSA Ewę Leszczyńską-Furtak, wbrew ich woli – z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Decyzja o przeniesieniu stanowi oczywistą szykanę i odwet na sędziach stosujących prawo europejskie.
5 sierpnia 2022 r.	Prezes SO w Warszawie Joanna Przanowska-Tomaszek wydała decyzję w przedmiocie dopuszczenia sędziego Igora Tuleyi do pracy z dniem 8 sierpnia 2022 r. Tym samym wykonała postanowienie SO Warszawa-Praga o przywróceniu sędziego Igora Tuleyi do orzekania.
8 sierpnia 2022 r.	Sędzia Igor Tuleya stawił się w Sądzie Okręgowym w Warszawie, ale nie został dopuszczony do orzekania, ponieważ Prezes Sądu Apelacyjnego Piotr Schab i jego zastępca Przemysław Radzik uchylili decyzję Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie o przywróceniu sędziego Igora Tuleyi do pracy. W związku z tym sędzia Igor Tuleya złożył zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu przestępstwa przekroczenia uprawnień przez prezesów Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz prezes warszawskiego Sądu Okręgowego, w związku z nieopuszczeniem go do orzekania, pomimo wyroku sądu pracy.
8 sierpnia 2022 r.	73 sędziów z sądów apelacyjnych z Warszawy i 30 sędziów Sądu Najwyższego podpisało list w obronie SSA Ewy Leszczyńskiej-Furtak i SSA Ewy Gregajtys z Sądu Apelacyjnego w Warszawie przeniesionych z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

9 sierpnia 2022 r.	ETPCz wydał zabezpieczenie wobec sędziego SN prof. Włodzimierza Wróbla z Izby Karnej chroniące go przed nagłym zawieszeniem przez nową IOZ. W tym zabezpieczeniu ETPCz zobowiązał polski sąd do poinformowania o wyznaczeniu sprawy o uchylenie immunitetu prof. Wróblowi, najpóźniej na trzy dni przed jej rozpoznaniem. Oprócz prof. Wróbla zabezpieczenie ETPCz dotyczące IOZ otrzymali także: Adam Synakiewicz z Sądu Okręgowego w Częstochowie, Agnieszka Niklas-Bibik z Sądu Okręgowego w Słupsku i Marzanna Piekarska-Drażek z Sądu Apelacyjnego w Warszawie.
9 sierpnia 2022 r.	Małgorzata Manowska, pełniąca funkcję Pierwszej Prezes SN wylosowała kandydatów do IOZ. 17 z 33 wylosowanych kandydatów to neosędziowie.
27 sierpnia 2022 r.	124 polskich prokuratorów podpisało list poparcia dla SSA Ewy Leszczyńskiej-Furtak oraz SSA Ewy Gregajtys, bezprawnie przeniesionych do innego wydziału. Wcześniej swoje poparcie wyraziło 1436 sędziów.
29 sierpnia 2022 r.	Cztery europejskie organizacje sędziowskie – Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych (Association of European Administrative Judges, AEAJ), Europejskie Stowarzyszenie Sędziów (European Association of Judges, EAJ), Sędziowie dla Sędziów (Rechters voor Rechters) oraz Europejscy Sędziowie dla Demokracji i Wolności (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés, MEDEL) – złożyły do TSUE skargę przeciwko Radzie Unii Europejskiej za akceptację Polskiego KPO.
30 sierpnia 2022 r.	Kara nałożona na Polskę za niewykonanie zabezpieczenia TSUE w sprawie (C-204/21) dot. systemu dyscyplinarnego sędziów osiągnęła wysokość 300.000.000 euro.
1 września 2022 r.	Piotr Schab Prezes SA w Warszawie i Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych powołał Jarosława Dudzicę i Macieja Helmina na funkcje zastępców rzeczników dyscyplinarnych przy Sądzie Okręgowym w Gorzowie Wlkp. i w Gdańsku. Wobec pierwszego stawiane są zarzuty publikowania antysemickich wpisów, wobec drugiego o mobbing.
5 września 2022 r.	Sędzia Marzanna Piekarska-Drażek z Sądu Apelacyjnego w Warszawie została przeniesiona z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Decyzja o jej przeniesieniu została podjęta przez Piotra Schaba – Prezesa Warszawskiego Sądu Apelacyjnego i Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz podpisana przez jego Zastępcę Przemysława Radzika.
5 września 2022 r.	Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku uniewinnił sędzię Dorotę Zabłudowską oskarżoną przez rzeczników dyscyplinarnych zależnych od Zbigniewa Ziobry o korupcję.
6 września 2022 r.	Bohdan Bieniek Sędzia Sądu Najwyższego wydał orzeczenie, w którym podważył status neosędziego Sądu Najwyższego Marcina Krajewskiego, wskazując, że wydawanie wyroków z udziałem tego sędziego prowadzi do nieprawidłowej obsady sądu i może narażać Skarb Państwa na odpowiedzialność, a skład orzekający z udziałem neosędziego narusza konwencyjne prawo do bezstronnego i niezawisłego sądu.
12 września 2022 r.	Komisja Europejska potrąciła Polsce kolejną transzę kar (33 miliony euro) za brak pełnego dostosowania się do orzeczenia TSUE ws. Izby Dyscyplinarnej.
13 września 2022 r.	IOZ odmówiła uchylenia immunitetu płk. Piotrowi Raczkowskiemu sędziemu Wojskowego Sądu Okręgowego.
13 września 2022 r.	ETPCz wydał zabezpieczenie w sprawie sędzi Joanny Hetnarowicz-Sikory i zakazał IOZ orzekania w jej sprawie z uwagi na to, że IOZ nie spełnia kryterium niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego przez prawo, zgodnie z art. 6 EKPCz.
14 września 2022 r.	IOZ nie zgodziła się na zawieszenie sędzi Anny Bator-Ciesielskiej (SO Warszawa) uznając, że nie popełniła ona rzekomych czynów dyscyplinarnych. Umorzyła też sprawy sędziego Adama Synakiewicza (SO Częstochowa) i sędzi Marty Piłsniak (SR Warszawa – Śródmieście) z powodów proceduralnych. Sprawa sędziów Wojciecha Maczugi (SO Kraków) i Rafała Lisaka (SA Kraków) została wcześniej zdjęta z wokandy.

15 września 2022 r.	IOZ przywróciła do orzekania zawieszonoego przez Izbę Dyscyplinarną sędziego Macieja Rutkiewicza z Sądu Rejonowego w Elblągu.
17 września 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda powołał członków Izby Odpowiedzialności Zawodowej. 6 z 11 wybranych to neosędziowie.
19 września 2022 r.	ETPCz przyznał kolejne zabezpieczenia sędziom Aleksandrze Janas i Irenie Piotrowskiej z Sądu Apelacyjnego w Katowicach oraz Andrzejowi Sterkowiczowi z Sądu Okręgowego w Warszawie. ETPCz nakazał polskiemu rządowi zagwarantowanie rzetelnego procesu zgodnego z artykułem 6 EKPCz.
20 września 2022 r.	IOZ nie uwzględniła wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego o zawieszenie w czynnościach służbowych i obniżenie wynagrodzenia sędzi Małgorzaty Dobieckiej-Woźniak (SA Poznań), która umorzyła postępowanie wobec sędzi Marzanny Piekarskiej-Drążek (SA Warszawa) z uwagi na niezasadność zarządzenia Ministra Sprawiedliwości o odsunięciu od orzekania.
21 września 2022 r.	Sąd Okręgowy w Bydgoszczy utrzymał w mocy wyrok nakazujący przywrócić do orzekania sędziego Pawła Juszczyzyna.
29 września 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda powołał kolejnych neosędziów.
29 września 2022 r.	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa uchylił decyzję prokuratury o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie cyberatak systemem PEGASUS na telefon prokurator Ewy Wrzosek.
6 października 2022 r.	ETPCz wydał wyrok w sprawie Juszczyzyn przeciwko Polsce. Trybunał wskazał, że Sędzia nie miał szans na rozpoznanie swojej sprawy przez niezależny i bezstronny sąd, z uwagi na nieprawidłowości w powoływaniu członków Izby Dyscyplinarnej. Trybunał po raz pierwszy w historii w sprawie dotyczącej Polski stwierdził naruszenie art. 18 EKPCz, który mówi o zakazie ograniczania praw i wolności w celach niezgodnych z Konwencją.
10 października 2022 r.	Sąd Okręgowy dla Warszawy-Pragi prawomocnym wyrokiem przywrócił do pracy sędziego Piotra Gąciarka.
11 października 2022 r.	Piotr Schab, Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie i Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, na obradach neo-KRS poinformował o przedstawieniu zarzutów dyscyplinarnych sędziom: Marzannie Piekarskiej-Drążek, Ewie Gregajtys oraz Ewie Leszczyńskiej-Furtak z SA w Warszawie m.in. za kwestionowanie statusu neosędziów.
14 października 2022 r.	Joanna Przanowska-Tomaszek Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie w odpowiedzi na pismo sędziego Piotra Gąciarka dotyczące dopuszczenia go do orzekania, odmówiła przywrócenia sędziego do pełnienia obowiązków służbowych.
14 października 2022 r.	Sąd Rejonowy w Rzeszowie udzielił zabezpieczenia sędziemu Sąd Okręgowego w Krakowie Maciejowi Ferkowi, zawieszonemu przez Izbę Dyscyplinarną. Sąd nakazał zwrot odebranego Sędziemu wynagrodzenia.
17 października 2022 r.	Trzydziestu legalnie powołanych Sędziów Sądu Najwyższego wydało oświadczenie, w którym odmówili wspólnego orzekania z neosędziami z uwagi na fakt, że są oni „sędziami wybranymi w wadliwej procedurze”.
17 października 2022 r.	Działający jako Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Piotr Schab zażądał od prof. Małgorzaty Gersdorf, byłej I prezes SN, złożenia wyjaśnień w związku z rzekomym złamaniem przez nią ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (sprawa dotyczy uchwały trzech Izb SN – Cywilnej, Karnej i Pracy – z 23 stycznia 2020 r. z której wynika, że jeśli w składzie SN zasiada osoba powołana na wniosek politycznej Krajowej Rady Sądownictwa, skład jest nieprawidłowo obsadzony.)
17 października 2022 r.	Stefan De Keersmaecker Rzecznik prasowy Komisji Europejskiej wskazał, że z uwagi na niespełnienie przez Polskę warunków podstawowych dotyczących praworządności, środki z Funduszu Spójności za lata 2021–2027 w wysokości 75 mld. euro nie mogą być wypłacone.

20 października 2022 r.	Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym (II KS 32/21) uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego z uwagi na udział w składzie orzekającym neosędziego Piotra Schaba (nienależyte obsadzenie sądu.)
21 października 2022 r.	ETPCz wydał przełomowe zabezpieczenie nakazujące wstrzymanie rozpoznania skarg nadzwyczajnych wniesionych przez Zbigniewa Ziobrę Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w sprawie sędziego Waldemara Żurka, z uwagi na to, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przy Sądzie Najwyższym, do której zostały wniesione te skargi nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.
22 października 2022 r.	Minął rok od bezprawnego zawieszenia sędziego Macieja Ferka przez Izbę Dyscyplinarną.
24 października 2022 r.	Michał Lasota, Rzecznik Dyscyplinarny powiązany z Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym, przedstawił zarzuty dyscyplinarne sędzi Dorocie Tyrale za wydawanie wyroków kwestionujących orzeczenia wydane z udziałem neosędziów oraz legalność funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej.
27 października 2022 r.	Minął rok od nałożenia na Polskę przez TSUE kary za funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej. Kara wynosi 1.000.000 euro dziennie (naliczane od 3 listopada 2021 r.).
27 października 2022 r.	Wiesław Kozielowicz legalny Sędzia Sądu Najwyższego i były Prezes SN kierujący pracami Izby Karnej został powołany przez Prezydenta Andrzeja Dudę na stanowisko Prezesa SN kierującego pracami Izby Odpowiedzialności Zawodowej.
28 października 2022 r.	Komisja Europejska potrąciła kolejną transzę kar (30 milionów euro) za brak pełnego dostosowania się do orzeczenia TSUE ws. Izby Dyscyplinarnej. Suma potrąconych środków to blisko 270 milionów euro, czyli 1,3 mld złotych.
3 listopada 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda powołał kolejnych neosędziów.
10 listopada 2022 r.	ETPCz zakomunikował sprawę sędziego Macieja Ferka. Sędzia wydał 3 wyroki, w których opierając się na orzeczeniach TSUE i ETPCz podważył orzeczenia wydane z udziałem neosędziów oraz pominął orzeczenie wydane przez TK.
15 listopada 2022 r.	Prok. Krzysztof Parchimowicz, twórca i były prezes niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia został ostatecznie uniewinniony przez SSN Wiesława Kozielowicza i SSN Barbarę Skoczowską (IOZ) od zarzutów dyscyplinarnych, związanych z wydanym przez niego oświadczeniem, w którym stwierdził, że narzucany przez tzw. ustawę kagańcową obowiązek ujawniania przez sędziów i prokuratorów przynależności do wszystkich organizacji, stowarzyszeń czy związków jest niezgodny z Konstytucją RP i EKPCz.
16 listopada 2022 r.	Trybunał Konstytucyjny po 13 (!) miesiącach wydał uzasadnienie wyroku z 7 października 2021 r., w którym stwierdzono niekonstytucyjność niektórych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej w rozumieniu, w jakim przepisy te interpretuje Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniach dotyczących kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
17 listopada 2022 r.	SSN Barbara Skoczowska (IOZ) przywróciła do orzekania Krzysztofa Chmielewskiego sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie. Sędzia Chmielewski był zawieszony przez 11 miesięcy decyzją Izby Dyscyplinarnej.
18 listopada 2022 r.	Minęły 2 lata od uchylecia immunitetu i bezprawnego zawieszenia sędziego Igora Tulejy przez Izbę Dyscyplinarną.
24 listopada 2022 r.	Minął rok od bezprawnego zawieszenia sędziego Piotra Gąciarka przez Izbę Dyscyplinarną.
25 listopada 2022 r.	170 polskich naukowców specjalizujących się w naukach penalnych podpisało list z apelem o niepodpisywanie przez Prezydenta RP ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie Kodeksu karnego (druk sejmowy nr 2024), przewidującej znaczne zaostrzenie kar, w tym m.in. wprowadzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia.

26 listopada 2022 r.	Sąd Rejonowy w Białymstoku uchylił postanowienie Prokuratury Krajowej o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie niedopuszczenia do pracy sędziego Igora Tuleyi przez przesów SO w Warszawie oraz rzeczników dyscyplinarnych. Prokuratura została tym samym zobligowana do ponownego wszczęcia śledztwa w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa przez Piotra Schaba i Przemysława Radzika.
29 listopada 2022 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej odrzuciła zażalenie prokuratury na postanowienie o odmowie zatrzymania sędziego Igora Tuleyi i przymusowego doprowadzenia do prokuratury uznając, że nie popełnił on żadnego przestępstwa. Tym samym sędzia został przywrócony do orzekania.
30 listopada 2022 r.	Sędzia Igor Tuleya stawił się do pracy w Sądzie Okręgowym w Warszawie i został przywrócony do orzekania na poprzednich warunkach.
1 grudnia 2022 r.	Prokuratura Regionalna w Szczecinie skierowała do Izby Odpowiedzialności Zawodowej wnioski o uchylenie immunitetów prok. Ewie Wrzosek oraz prok. Małgorzacie M., jednocześnie zawieszając je w czynnościach służbowych na okres 6 miesięcy.
1 grudnia 2022 r.	<p>PiS złożył projekt ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007–2022 – „Lex Tusk”. Niezgodny z Konstytucją projekt zakładał m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Powołanie komisji niebędącej komisją śledczą, czego nie przewiduje Konstytucja; • Uprawnienie komisji do wnioskowania do prokuratury o przeszukanie i do policji o udostępnianie billingów połączeń telefonicznych i danych telekomunikacyjnych obywateli oraz do nałożenia kary pieniężnej w wysokości do 50 000 zł za niestawienie się na posiedzeniu komisji; • Możliwość nałożenia przez komisję na funkcjonariuszy publicznych, dziennikarzy i urzędników państwowych dotkliwych sankcji, w tym „zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat”, co uniemożliwiła m.in. działalność polityczną; • Brak instancji odwoławczej oraz kontroli sądowej decyzji oraz działalności komisji; • Powierzenie decyzji o składzie komisji Sejmowi i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że PiS mógłby zachować de facto władzę niezależnie od wyniku przyszłych wyborów parlamentarnych; • Brak definicji pojęcia „wpływy rosyjskie”. Według projektu ustawy, za takowy może zostać uznany przykładowo kontakt z władzami Rosji.
2 grudnia 2022 r.	Neosędzia Tomasz Koszewski, wiceprezes Sądu Rejonowego w Olsztynie oraz zastępca rzecznika dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w Olsztynie, wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu Pawłowi Juszczyzynowi. Zarzucił mu działania utrudniające funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i kwestionowanie skuteczności powołania sędziego w związku z uznaniem przez Sędziego Juszczyzyna za nieistniejące orzeczenia wydane w składzie z udziałem neosędziego.
2 grudnia 2022 r.	Prezydent Andrzej Duda podpisał sprzeczną z Konstytucją RP oraz standardami międzynarodowymi nowelizację kodeksu karnego.
6 grudnia 2022 r.	ETPCz wydał postanowienie zabezpieczające w sprawie sędzi SA w Warszawie: Ewy Leszczyńskiej-Furtak, Ewy Gregajtys oraz Marzanny Piekarskiej-Drażek wstrzymujące wykonania decyzji o przymusowym przeniesieniu sędzi do wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych oraz zakazujące dalszego przenoszenia sędzi bez ich zgody.
7 grudnia 2022 r.	Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek odwołał bez podania przyczyny dr Hannę Machińską z funkcji zastępcy RPO.
7 grudnia 2022 r.	Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu dotyczącym nieudostępnienia list poparcia kandydatów do neo-KRS, w trybie dostępu do informacji publicznej, odrzucił wniosek o zawieszenie postępowania z uwagi na badanie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej. W uzasadnieniu wyroku, w którym oddalone zostały skargi kasacyjne Kancelarii Sejmu RP, NSA stwierdził, że „obecność w składzie TK nieprawidłowo powołanych sędziów powoduje, że cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako «zainfekowany» bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania”.

7 grudnia 2022 r.	Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny Piotr Schab wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko byłej Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego prof. Małgorzacie Gersdorf. Postępowanie dotyczy wydania tzw. uchwały interpretacyjnej przez skład trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego. Posiedzenie SN, na którym została podjęta uchwała interpretacyjna, próbowała zablokować Marszałek Sejmu Elżbieta Witek poprzez wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej z wnioskiem o rozstrzygnięcie rzekomego sporu kompetencyjnego pomiędzy SN a Sejmem. Zdaniem Piotra Schaba, w momencie złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, postępowanie przed SN uległo zawieszeniu z mocy prawa, a ówczesna Pierwsza Prezes SN miała obowiązek zawiesić postępowanie przed organami toczącymi spór kompetencyjny.
13 grudnia 2022 r.	W Sejmie odbyło się pierwsze czytanie projektu „Lex Tusk”, czyli ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007-2022.
13 grudnia 2022 r.	Grupa posłów PIS złożyła w Sejmie projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, zakładający m.in. przeniesienie postępowań dyscyplinarnych sędziów do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co w oczywisty sposób wykracza poza konstytucyjnie określony zakres kompetencji tego sądu.
15 grudnia 2022 r.	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił zarządzenie Prezesa Sądu Okręgowego w Słupsku o natychmiastowej przerwie w czynnościach służbowych sędzi Agnieszki Niklas-Bibik.
19 grudnia 2022 r.	Portal OKO.press poinformował, że sędzie Ewa Gregajtys i Marzanna Piekarska-Drażek złożyły zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście-Północ dotyczące niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień, wpływania na czynności urzędowe sądu oraz fałszywych oskarżeń o popełnieniu czynów zabronionych lub przewinień dyscyplinarnych przez Piotra Schaba, Przemysława Radzika oraz Michała Lasotę. Według sędzi, rzecznicy wszczynając wobec nich postępowania dyscyplinarne za stosowanie prawa europejskiego, wspólnie i w porozumieniu przekroczyli swoje uprawnienia.
20 grudnia 2022 r.	Minęło 6 lat, odkąd Julia Przyłębska objęła funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Dalsze pozostawanie przez nią na tym stanowisku stanowi naruszenie przepisów dotyczących funkcjonowania TK.
22 grudnia 2022 r.	Sędzia Dorota Lutostańska, ścigana dyscyplinarnie za założenie koszulki z napisem „KonsTYtucJA”, została po 14 latach orzekania w Wydziale Karnym Odwoławczym SO w Olsztynie przeniesiona do wydziału właściwego dla prowadzenia postępowań w I instancji.
10 stycznia 2023 r.	ETPCz zakomunikował (przedstawił Rządowi RP) sprawę sędzi Anny Korwin-Piotrowskiej odwołanej niespodziewanie w 2017 r. z funkcji wiceprezeski Sądu Okręgowego w Opolu.
10 stycznia 2023 r.	Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracami Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SSN Piotr Prusinowski skierował list do zajmującej funkcję Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Manowskiej oraz do innych osób, w którym oświadczył, że odmawia orzekania z neosędziami.
10 stycznia 2023 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej przywróciła do orzekania sędzię Martę Piłńską ściganą przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobrę za zakwestionowanie decyzji Izby Dyscyplinarnej o uchyleniu immunitetu prokuratorowi Andrzejowi Z.
11 stycznia 2023 r.	Mijają 3 lata od „Marszu Tysiąca Tóg” – manifestacji przedstawicieli zawodów prawnych przeciwko uchwaleniu tzw. „ustawy kagańcowej”.
12 stycznia 2023 r.	Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ uchylił postanowienie Prokuratury Krajowej o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie Macieja Nawackiego, który nie dopuszczał do orzekania sędziego Pawła Juszczyzyna, pomimo prawomocnych wyroków sądów nakazujących przywrócenia sędziego na poprzednie stanowisko. Sąd zobligował tym samym Prokuraturę Krajową do ponownego zajęcia się sprawą.

13 stycznia 2023 r.	Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. Projekt trafił do Senatu.
18 stycznia 2023 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej po 450 dniach zawieszenia przywróciła do orzekania sędziego Piotra Gąciarka, zawieszono go za odmowę orzekania z neosędziami.
19 stycznia 2023 r.	Minęło 30 lat od ratyfikacji przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
20 stycznia 2023 r.	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie umorzył postępowanie karne prowadzone przeciwko prok. Justynie Brzozowskiej w sprawie, w której Izba Dyscyplinarna wydała decyzję o zezwoleniu na pociągnięcie jej do odpowiedzialności karnej. Sprawa prok. Brzozowskiej dotyczyła rzekomego niedopełnienia obowiązków służbowych odmawiając wszczęcia śledztwa ws. warszawskiej reprzywatyzacji.
23 stycznia 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował o złożeniu przez polski rząd wniosku o ponowne rozpatrzenie spraw: Juszczyzin przeciwko Polsce, Liu przeciwko Polsce oraz Rabczewska przeciwko Polsce przez Wielką Izbę ETPCz.
24 stycznia 2023 r.	Neosędzia Tomasz Koszewski – wiceprezes SR w Olsztynie i zastępca rzecznika dyscyplinarnego przy SO w Olsztynie wszczął dwa kolejne postępowania wyjaśniające w sprawie możliwości popełnienia deliktów dyscyplinarnych przez sędziego Pawła Juszczyzyna. Sprawy dotyczą prywatnej korespondencji sędziego z 2022 r.
30 stycznia 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucił zgłoszony przez polski rząd wniosek o ponowne rozpatrzenie trzech spraw, w których zapadły wyroki stanowiące naruszenie EKPCz. Jednym z nich był wyrok w sprawie sędziego Pawła Juszczyzyna.
31 stycznia 2023 r.	Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekła w sprawie skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę przeciwko sędziemu Waldemarowi Żurkowi wbrew zabezpieczeniu wydanemu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w którym Trybunał nakazał wstrzymać wszelkie decyzje w tej sprawie.
6 lutego 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka wezwał polski rząd do wykonania środka zabezpieczającego wydanego w sprawie sędzi Marzanny Piekarskiej-Drażek, Ewy Gregajtys oraz Ewy Leszczyńskiej-Furtak z uwagi na blokowanie przywrócenia ich do orzekania w macierzystym wydziale przez Prezesa SA w Warszawie Piotra Schaba i jego zastępcę Przemysława Radzika.
7 lutego 2023 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej uchyliła decyzję Izby Dyscyplinarnej o zawieszeniu sędziego Krzysztofa Chmielewskiego z SO w Warszawie uznając, że decyzja o jego zawieszeniu była niezasadna.
8 lutego 2023 r.	Sejm uchwalił nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym. Sejm odrzucił wszystkie poprawki wprowadzone do ustawy przez Senat.
10 lutego 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda poinformował o skierowaniu nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej.
16 lutego 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował, że od stycznia 2022 r. w sprawach polskich sędziów wpłynęło łącznie 60 wniosków o zastosowanie środków tymczasowych, w 29 sprawach. Uwzględnionych zostało w części lub całości 17 z nich.
23 lutego 2023 r.	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na wniosek sędziego Izby Cywilnej SN Pawła Grzegorzycyka wstrzymał wykonanie postanowienia Prezydenta RP o powołaniu sędziego na stanowisko w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej.
1 marca 2023 r.	Głosami 8 sędziów TK (kolejnych 2 wstrzymało się od głosu, co budzi wątpliwości co do wymaganego kworum) Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego podjęło uchwałę o braku podstaw do zwołania zgromadzenia w celu wyboru Prezesa TK w miejsce Julii Przyłębskiej, której kadencja wygasła 20 grudnia 2022 r.
3 marca 2023 r.	Na wniosek sędziego Waldemara Żurka, Sąd Okręgowy w Katowicach wydał zabezpieczenie nakazujące przywrócenie sędziego do orzekania w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym. Postanowienie zostało opatrzone klauzulą natychmiastowej wykonalności w dniu 7 marca 2023 r.

6 marca 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował rządowi 36 skarg przeciwko Polsce w związku z naruszeniem art. 6 EKPCz z powodu orzeczeń wydawanych przez neosędziów w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, w przedmiocie nieuwzględnienia skarg kasacyjnych wnoszonych przez obywateli. Niektóre z nich zostały wniesione przez samych neosędziów: Małgorzatę Manowską, Joannę Misztal-Konecką, Marcina Krajewskiego, Tomasza Szanciło, Kamila Zaradkiewicza i Jacka Grelę w związku z uchycieniem przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwał neo-KRS w przedmiocie mianowania ich na stanowisko.
14 marca 2023 r.	W związku z wydaniem przez sędzię Joannę Knobel z Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto wyroku uniewinniającego aktywistów protestujących w kościele po „wyroku” Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej w sprawie zakazu aborcji, Przewodnicząca neo-KRS Dagmara Pawełczyk-Woicka przesłała do Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu list z prośbą o skierowanie sędzi Knobel na szkolenie z zakresu ochrony kultu religijnego na gruncie Konstytucji.
15 marca 2023 r.	SO w Katowicach wydał wyrok, w którym stwierdził, że sędzia Waldemar Żurek był mobbingowany w pracy oraz nakazał przywrócenie sędziemu do orzekania II Wydziale Cywilnym Odwoławczym SO w Krakowie.
18 marca 2023 r.	Kara nałożona na Polskę za niewykonanie zabezpieczenia TSUE w sprawie (C-204/21 R) dot. systemu dyscyplinarnego sędziów osiągnęła wysokość 500 000 000 EUR.
20 marca 2023 r.	Prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu Krzysztof Lewandowski skierował list do Przewodniczącej neo-KRS Dagmary Pawełczyk-Woickiej, w którym wskazał, że jej pismo z 14 marca 2023 r. w sprawie wysłania na szkolenie sędzi Joanny Knobel stanowi „nie-dopuszczalną formę negatywnego komentarza” do nieprawomocnego wyroku, a zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa powinna stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wcześniej, w obronie sędzi Joanny Knobel stanęło 1759 sędziów i prokuratorów (w sumie 1818 przedstawicieli środowiska prawniczego), którzy skierowali swój list poparcia dla sędzi do neo-KRS.
20 marca 2023 r.	Sąd Rejonowy Katowice-Wschód nakazał kieleckiej prokuraturze ponowne zbadanie tzw. „afery hejterskiej”, czyli akcji obozu rządzącego mającej na celu zdyskredytowanie i oczernienie niezależnych sędziów. Jednym z nich był Waldemar Żurek, który złożył zażalenie na postanowienie o umorzeniu śledztwa. Wcześniej Prokuratura umorzyła śledztwo w tej sprawie z powodu rzekomego nieustalenia tożsamości osoby działającej w Internecie pod pseudonimem „Mała Emi”, odpowiedzialnej za nienawistne wpisy, pomimo tego, że jej tożsamość została ujawniona w ubiegłym roku przez onet.pl, a sama sprawczyni twierdziła, że działała na polecenie osób związanych z Ministerstwem Sprawiedliwości.
20 marca 2023 r.	Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie i członkini neo-KRS Joanna Przanowska-Tomaszek przeniosła sędziemu Piotra Gąciarka do XV Wydziału Wykonywania Orzeczeń.
22 marca 2023 r.	Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe uchylił postanowienie Prokuratury Krajowej, która odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie neosędziego Nawackiego, który nie przywrócił do pracy sędziemu Pawła Juszczyżyna. Prokuratura ma ponownie zbadać możliwość popełnienia przez Nawackiego przestępstwa niedopełnienia obowiązków służbowych z art. 231 kodeksu karnego.
29 marca 2023 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej przywróciła do orzekania sędziemu Maciejowi Ferka z SO w Krakowie po 522 dniach zawieszenia.
5 kwietnia 2023 r.	MSZ przedstawił Komitetowi Ministrów Rady Europy swoje stanowisko na temat stanu wykonania wyroków ETPCz w sprawach Xero Flor przeciwko Polsce, Broda i Bojara przeciwko Polsce oraz Reczkowicz przeciwko Polsce. MSZ utrzymywał, że sposób wyboru składu neo-KRS jest zgodny z prawem polskim i UE.

7 kwietnia 2023 r.	Zgromadzenie Sędziów Izby Karnej SN wybrało 3 kandydatów na prezesa kierującego pracami izby. Zgromadzeniu przewodniczył wskazany przez Prezydenta SSN Wiesław Kozielowicz, ponieważ dotychczasowy prezes SSN Michał Laskowski ubiegał się o reelekcję. Spośród 5 zgłoszonych kandydatów sędzieja Laskowski otrzymał 13 głosów, neosędzieja Zbigniew Kapiński 9, a sędzieja Kazimierz Klugiewicz 8. Sędziowie Piotr Mirek i Jarosław Matras wycofali swoje kandydatury.
14 kwietnia 2023 r.	Kara nałożona na Polskę za niewykonanie zabezpieczenia TSUE w sprawie (C-204/21) dot. systemu dyscyplinarnego sędziów osiągnęła wysokość 527 000 000 EUR, tym samym stając się najwyższą w historii Unii Europejskiej.
14 kwietnia 2023 r.	Większością głosów 234:219 Sejm RP przyjął projekt ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007–2022 (Lex Tusk). Za przyjęciem projektu głosowali posłowie partii PiS (z wyjątkiem Anny Marii Siarkowskiej, która wstrzymała się od głosu), Kukiz '15, koła Polskie Sprawy oraz niezrzeszeni posłowie Zbigniew Ajchler i Łukasz Mejza.
19 kwietnia 2023 r.	119 krakowskich sędziów skierowało apel do prezesa SO w Krakowie Bartłomieja Migdy o wykonanie zabezpieczenia SO w Katowicach z marca 2023 r., na mocy którego sędzieja Waldemar Żurek powinien zostać przywrócony do orzekania w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w Krakowie, skąd został karnie przeniesiony w 2018 r. przez ówczesną prezes sądu – Dagmarę Pawełczyk-Woicką.
21 kwietnia 2023 r.	Pod Sądem Najwyższym odbyła się konferencja prasowa Komitetu Obrony Sprawiedliwości dotycząca sytuacji w SN.
21 kwietnia 2023 r.	TSUE obniżył karę nałożoną na Polskę w sprawie (C-204/21) dotyczącą systemu dyscyplinarnego sędziów z 1 mln na 500 000 EUR dziennie. TSUE uznał, że „szereg środków przyjętych przez Polskę skutkowało wzmocnieniem środków prawnych przysługujących sędziom, których dotyczyły orzeczenia Izby Dyscyplinarnej lub ułatwieniem, w niektórych sytuacjach, badania spełniania wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.
24 kwietnia 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował polskiemu rządowi 12 nowych spraw przeciwko Polsce. Dotyczą one kryzysu na granicy polsko-białoruskiej (A.A. i Inni przeciwko Polsce, T.Z. i Inni przeciwko Polsce, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce, I.A. i Inni przeciwko Polsce, M.A. i Inni przeciwko Polsce, M.S.T. i Inni przeciwko Polsce, A.S. przeciwko Polsce, M.M. i Inni przeciwko Polsce), ustawy dezubekizacyjnej (Raboszuk i Inni przeciwko Polsce, Kasendra i Inni przeciwko Polsce, Brodziak i Inni przeciwko Polsce) oraz neosędziów zasiadających w składach Izby Karnej SN (Gajkowski i Inni przeciwko Polsce).
26 kwietnia 2023 r.	7 sędziów SN wydało uchwałę (III PZP 6/22) mającą moc zasady prawnej, która dotyczy jednoosobowych składów rozpatrujących odwołania w sprawach cywilnych, dopuszczonych na podstawie tzw. „ustawy covidowej” z 2020 r. Tym samym został przywrócony stan sprzed pandemii, czyli składy trzyosobowe w drugiej instancji. Wyroki orzeczone w zmniejszonych składach pozostaną w mocy.
26 kwietnia 2023 r.	Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie zgodziła się na uchylenie immunitetu prok. Małgorzacie M. Zarzuty szczecińskiej prokuratury dotyczą rzekomego ujawnienia informacji na temat śledztwa prowadzonego w sprawie dwóch wypadków warszawskich autobusów z 2020 r.
27 kwietnia 2022 r.	Szczecińska Prokuratura Regionalna zakwestionowała decyzję IOZ, która odmówiła uchylenia immunitetu prok. Małgorzacie M. Prok. Agata Badura – naczelniczka wydziału ds. przestępczości gospodarczej w Prokuraturze Regionalnej w Szczecinie stwierdziła, że uchwała IOZ narusza przepisy prawa materialnego karnego.
4 maja 2023 r.	Do Sejmu RP trafił projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjny. Ustawa ma zmniejszyć minimalną liczbę członków Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego z 2/3 sędziów (czyli z 10 do 9) oraz pełnego składu TK (z 11 do 9). W zmniejszonym gronie TK mógłby rozpatrywać już wszczęte sprawy, m.in. kwestie wniosku dot. ułaskawienia Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, kar nałożonych przez TSUE na RP oraz ustawy o SN (rozstrzygnięcie której wg. PiS miałyby odblokować fundusze z KPO).

10 maja 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda powołał neosędziego Zbigniewa Kapińskiego na Prezesa SN kierującego pracami Izby Karnej. Zastąpił on sędziego Michała Laskowskiego, którego kadencja dobiegła końca 26 maja 2023 r.
10 maja 2023 r.	Podczas konferencji prasowej Premier RP Mateusz Morawiecki zadeklarował swoje poparcie dla przywrócenia kary śmierci w Polsce.
10 maja 2023 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej odwołał rozprawę dot. ułaskawienia Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika przez Prezydenta RP w 2015 r. Na rozprawę stawilo się 10 z 15 sędziów, więc do wymaganego kworum zabrakło jednego. Kolejny termin rozprawy został wyznaczony na 31 maja 2023 r. W tym czasie w Sejmie czekał projekt ustawy mającej zmniejszyć pełny skład TK z 11 do 9 sędziów.
11 maja 2023 r.	Senat zagłosował za odrzuceniem „Lex Tusk” większością głosów 52:48. Ustawa ponownie trafiła do Sejmu RP.
18 maja 2023 r.	Przed Sądem Okręgowym w Warszawie rozpoczął się proces wytoczony przez aktywistę Barta Staszewskiego „Gazecie Polskiej” za naruszenie dóbr osobistych poprzez dystrybucję w 2019 r. naklejek z hasłem „Strefa wolna od LGBT” dołączanych do gazety. Aktywista LGBT+ osiągnął już w tej sprawie pierwszy sukces – sąd w 2019 r. przychylił się do jego prośby i w ramach zabezpieczenia nakazał wycofanie naklejek z dystrybucji. Staszewskiego reprezentowali adwokaci z Inicjatywy Wolne Sądy – Sylwia Gregorczyk-Abram i Michał Wawrykiewicz.
22 maja 2023 r.	Inicjatywa Wolne Sądy opublikowała raport „Business As Usual? / Not anymore” o wpływie kryzysu praworządności na prowadzenie biznesu w Polsce. Raport powstał we współpracy z American Bar Association – niezależną organizacją pozarządową, reprezentującą kilkaset tysięcy członków – prawników.
24 maja 2023 r.	Sąd Okręgowy w Warszawie prawomocnie skazał Magdalenę Ogórek i Rafała Ziemkiewicza za zniesławienie Elżbiety Podleśnej – psychoterapeutki i aktywistki. W 2019 r. Ogórek i Ziemkiewicz w programie „W tyle wizji” sugerowali, że wykorzystuje ona terapię do „prania mózgow” swoich pacjentów poprzez zachęcanie ich do udziału w antyrządowych manifestacjach. Elżbietę Podleśną reprezentowali adwokaci z Inicjatywy Wolne Sądy – Sylwia Gregorczyk-Abram i Michał Wawrykiewicz.
26 maja 2023 r.	Sejm odrzucił weto Senatu w sprawie „Lex Tusk”. Za odrzuceniem weta Senatu zagłosowało 234 posłów, sprzeciw wyraziło 219 posłów.
26 maja 2023 r.	Koniec kadencji prezesa SN kierującego pracami Izby Karnej – SSN Michała Laskowskiego. Jego stanowisko zajął neosędzia Zbigniew Kapiński powołany 10 maja 2023 r. przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę.
29 maja 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda podpisał „Lex Tusk” oraz zapowiedział wysłanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej w ramach tzw. kontroli następczej.
30 maja 2023 r.	Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro zdegradował neosędziego Przemysława Radzika, znanego z represjonowania niezależnych sędziów. Przemysław Radzik został przeniesiony z Sądu Apelacyjnego w Warszawie do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.
31 maja 2023 r.	Byli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wydali oświadczenie potępiające „Lex Tusk”. Dokument podpisali: Stanisław Biernat, Teresa Dębowska-Romanowska, Lech Garlicki, Mirosław Granat, Marian Grzybowski, Wojciech Hermeliński, Adam Jamróż, Stefan Jaworski, Leon Kieres, Ewa Łętowska, Janusz Niemcewicz, Andrzej Mączyński, Stanisław Rymar, Ferdynand Rymarz, Andrzej Rzepliński, Marek Safjan, Jerzy Stępień, Małgorzata Szafnicka, Mirosław Wyrzykowski, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, Piotr Tuleja, Andrzej Zoll, Marek Zubik.
31 maja 2023 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej ponownie odwołał rozprawy dot. ułaskawienia przez Prezydenta RP Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika oraz nowelizacji ustawy o SN. W TK stawilo się 10 z 15 sędziów, czyli do pełnego składu zabrakło jednego sędziego.

31 maja 2023 r.	Parlament Europejski rozpoczął debatę o „Lex Tusk”. Za dodaniem jej do obrad głosowało 344 eurodeputowanych, 97 było przeciw, 7 wstrzymało się od głosu. Europosłanka Beata Szydło broniła ustawy i krytykowała polskich europarlamentarzystów za „nawoływanie do rebelii”.
1 czerwca 2023 r.	Neosędzia Zbigniew Kapiński – nowy prezes Izby Karnej SN powierzył neosędziom Markowi Siwkowi i Igorowi Zgolińskiemu pełnienie funkcji przewodniczących wydziałów Izby Karnej SN (odpowiednio III i V). Teraz zaopiniuje ich Zgromadzenie Sędziów Izby Karnej, a ostateczną decyzję podejmie pełniąca obowiązki pierwszej prezes SN – neosędzia Małgorzata Manowska.
2 czerwca 2023 r.	<p>Prezydent Andrzej Duda zapowiedział nowelizację ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007-2022, którą przed kilkoma dniami podpisał. Decyzja ta zapadła na tle ostrej krytyki przepisów ustawy ze strony za równo polskich, jaki i zagranicznych ekspertów, którą Andrzej Duda opisał jako „kreowanie mitów poprzez złą wolę i brak profesjonalizmu”.</p> <p>Nowelizacja przewiduje m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uniezależnienie komisji od Parlamentu; • postanowienie, że sądem właściwym do rozpoznania środka odwoławczego miałby być, nie Wojewódzki Sąd Administracyjny, a Sąd Apelacyjny w Warszawie lub Sąd Apelacyjny właściwy dla miejsca zamieszkania odwołującego; • likwidację tzw. środków zaradczych. Zamiast tego, komisja ma mieć prawo stwierdzić, że osoba, która działała jej zdaniem pod rosyjskimi wpływami nie daje „rękojmi dokonywania czynności w interesie publicznym”; • powszechny dostęp do prac komisji i transmisji posiedzeń, co zdaniem Prezydenta ma być uzasadnione transparentnością i prawem obywateli do informacji.
2 czerwca 2023 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej uznał ułaskawienie nieprawomocnie skazanego Mariusza Kamińskiego, wówczas szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego za legalne. Trybunał stwierdził, że „prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne”. Ponadto, Trybunał wskazał, że Sąd Najwyższy „nie ma kompetencji do sprawowania kontroli” nad tym działaniem.
4 czerwca 2023 r.	W Warszawie odbył się „Marsz 4 Czerwca”, którego uczestnicy zgromadzili się, aby wyrazić sprzeciw wobec jawnego łamania Konstytucji i prawa unijnego przez rząd. W marszu wzięło udział ok. 500 000 osób, zarówno mieszkańców stolicy, jak i przyjezdnych z całego kraju. Podobne demonstracje odbyły się w innych miastach Polski, m.in. w Krakowie, Szczecinie i Olsztynie oraz za granicą – w Londynie, Genewie i Brukseli. Prorządowe media bagatelizowały rozmiar wydarzenia oraz określiły uczestników „wulgarnymi chamami”. Zagraniczne media (w czym Financial Times, The Guardian, Le Monde, Associated Press i Reuters) jednomyślnie okrzyknęły marsz olbrzymim sukcesem i wydarzeniem napawającym nadzieją na przywrócenie demokratycznych rządów w Polsce.
5 czerwca 2023 r.	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie (C-204/21) dotyczącej systemu dyscyplinarnego sędziów. TSUE uznał za sprzeczne z prawem unijnym: ustawę kagańcową, zakaz samodzielnego badania prawidłowości powołań sędziowskich przez sądy w Polsce, a także status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz jej wyłączną kompetencję do badania wniosków o wyłączenie. Kara nałożona na Polskę za niewykonanie zabezpieczenia TSUE w tej sprawie wyniosła 556 mln EUR.
6 czerwca 2023 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Michał Lasota wezwał sędziego Sądu Apelacyjnego w Warszawie Joannę Wiśniewską-Sadomską do złożenia ustnego oświadczenia „dotyczącego możliwego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. Oświadczenie ma dotyczyć decyzji sędzi o odmowie wznowienia postępowania wytoczonego przez senatora PIS Grzegorza Biereckiego przeciwko Patrykowi Szczepaniakowi – dziennikarzowi, który w artykule dla OKO.press opisał zanieczyszczanie środowiska przez Cedrob, głównego reklamodawcę tygodnika „Sieci” należącego do spółki Biereckiego.

6 czerwca 2023 r.	Sąd Najwyższy uchylił postanowienie o umorzeniu sprawy Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Sprawa trafiła do Sądu Okręgowego w Warszawie, gdzie ma zapasć prawomocny wyrok. Tym samym SN uczynił nieskutecznym ułaskawienie szefów CBA przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę.
6 czerwca 2023 r.	Sąd Najwyższy uchylił postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie byłego szefa CBA. Sąd Najwyższy stwierdził, że „zastosowanie prawa łaski w takiej formule, jak to zrobił prezydent, wyklucza możliwość dowiedzenia przez oskarżonych swej niewinności, uzyskania wyroku uniewinniającego. To założenie niedające się pogodzić z elementarnymi, konstytucyjnymi prawami człowieka, obywatela: równości wobec prawa, domniemania niewinności, prawa do sądu, ochrony czci i dobrego imienia”. Sąd Najwyższy uznał również, że „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca br. ws. sporu kompetencyjnego nie wywołało żadnych skutków prawnych”. Wcześniej w sprawie legalności ułaskawienia orzekł Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej.
7 czerwca 2023 r.	Minęło 20 lat od referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.
7 czerwca 2023 r.	Premier Mateusz Morawiecki złożył do TK wnioski o rozpatrzenie zgodności z Konstytucją RP ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. To tam znajdują się przepisy stanowiące, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie TK wymaga udziału przynajmniej 11 sędziów.
8 czerwca 2023 r.	Komisja Europejska rozpoczęła postępowanie przeciwnaruszeniowe przeciwko Polsce w związku z uchwaleniem ustawy „Lex Tusk”. Według KE narusza ona zasady demokracji, skutecznej ochrony sądowej, ochrony danych osobowych, legalności i niedziałania prawa wstecz.
12 czerwca 2023 r.	Sąd dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym zawiesił prok. Ewę Wrzosek na kolejne pół roku. Nie została ona powiadomiona o posiedzeniu, a o decyzji sądu dowiedziała się przypadkiem.
13 czerwca 2023 r.	W Sejmie RP miało miejsce pierwsze czytanie nowelizacji „Lex Tusk” zaproponowanej przez Prezydenta Andrzeja Dudę. Zgodnie z regulaminem powinno się ono odbyć przed Komisją Sejmową. Przez pominięcie tego etapu rząd skrócił czas procedowania ustawy, co miało przyspieszyć ew. rozpoczęcie prac komisji
14 czerwca 2023 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Michał Lasota wezwał sędzię Sądu Apelacyjnego w Warszawie Beatę Kozłowską do złożenia ustnego oświadczenia „dotyczącego możliwego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” uznało wezwanie sędzi Beaty Kozłowskiej i Joanny Wiśniewskiej-Sadomskiej za próbę wywarcia presji na całe środowisko sędziowskie.
14 czerwca 2023 r.	SR dla Warszawy-Śródmieścia nakazał przywrócić sędzię Marzannę Piekarską-Drażek do orzekania w wydziale karnym warszawskiego Sądu Apelacyjnego. 5 września 2022 r. sędzia Piekarska-Drażek została przeniesiona z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Decyzję tę podjął Piotr Schab – Prezes Warszawskiego SA i Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, a podpisał jego zastępca – Przemysław Radzik.
16 czerwca 2023 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych – Przemysław Radzik postawił zarzuty dyscyplinarne sędziemu SR w Olsztynie Krzysztofowi Krygielskiemu, który nakazał przywrócić do orzekania sędziego Pawła Juszczyzyna.
24 czerwca 2023 r.	W Europejskim Centrum Solidarności w Gdyni odbył się III Kongres Prawników Polskich. Stowarzyszenie niezależnych sędziów „Iustitia” przedstawiło projekty 5 ustaw tworzących kompleksową propozycję reform polskiego sądownictwa, mających na celu restytucję praworządności w Polsce. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” zaprezentowało strategię zbudowania niezależnej i transparentnej prokuratury, która podlegałaby kontroli społecznej.

29 czerwca 2023 r.	Władze Sądu Okręgowego w Poznaniu odmówiły skierowania sędzi Joanny Knobel na przymusowe szkolenia z prawa konstytucyjnego, o co wniosowała Przewodnicząca neo-KRS Dagmary Pawełczyk-Woickej.
5 lipca 2023 r.	Dobiegła końca 6-letniej kadencja Mariusza Muszyńskiego pełniącego funkcję wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej. Sześcioro sędziów związanych z Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym Zbigniewem Ziobrą, nieuznających prezesury Julii Przyłębskiej, wybrała na swojego kandydata Jakuba Stelinę, natomiast zwolennicy Przyłębskiej – Bartłomieja Sochańskiego. Kandydaci zostali przedstawieni Prezydentowi Dudzie, który powoła wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej.
5 lipca 2023 r.	Komisja Europejska opublikowała coroczny raport podsumowujący stan praworządności w krajach członkowskich. W rozdziale dotyczącym Polski KE po raz kolejny wyraziła zaniepokojenie stanem praworządności, które wynika m.in. z: <ul style="list-style-type: none"> • Braku implementacji orzeczeń i środków tymczasowych zarządzonych przez TSUE i ETPCz; • Istnienia systemu dyscyplinarnego dla sędziów, który nie zapewnia gwarancji niezależności sędziowskiej i skutecznej ochrony sądowej; • Nieustających postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, spowodowanych treścią wydawanych przez nich orzeczeń, pomimo tego, że stoi to w sprzeczności z orzecznictwem TSUE; • Obecności w Sądzie Najwyższym neosędziów, w tym na stanowisku Pierwszego Prezesa SN, powołanych przez neo-KRS w sposób niezgodny z Art. 19(1) Traktatu o UE, co narusza prawo do sądu ustanowionego przez prawo; • Funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej, który nie spełnia wymogów bezstronności i niezależności; • Braku rozdzielania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego prowadzące do upolitycznienia Prokuratury; • Upolitycznienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jak również mediów publicznych zagrażające wolności mediów; • Uchwalenia ustawy „Lex Tusk”, której zgodność z Konstytucją i prawem UE jest poddawana w wątpliwość, na skutek czego KE rozpoczęła postępowanie przeciwnaruzeniowe wobec Polski.
6 lipca 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka ogłosił wyrok w sprawie sędziego Igora Tuleyi. Trybunał stwierdził naruszenie art. 6, 8 i 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zasądził na rzecz sędziego zadośćuczynienie w wysokości 30.000 EUR. Pełnomocnikami sędziego Igora Tuleyi byli: Maria Ejchart, adv. Sylwia Gregorczyk-Abram i adv. Michał Wawrykiewicz z Inicjatywy „Wolne Sądy”.
7 lipca 2023 r.	Prezes Sądu Okręgowego w Olsztynie Michał Lasota przeniósł sędziego SO w Olsztynie Rafała Jerkę z wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych do wydziału rodzinnego.
13 lipca 2023 r.	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedział sędziom Igorowi Tuleyi i Piotrowi Gąciarkowi na cztery pytania prejudycjalne dotyczące statusu Izby Dyscyplinarnej, która wydała decyzję o zawieszeniu sędziego Tuleyi w obowiązkach służbowych. TSUE orzekł, że z artykułu 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego zapewnienia obywatelom UE skutecznej ochrony sądowej wynika, że organ, który nie spełnia kryteriów niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa UE (a takim była Izba Dyscyplinarna) nie może wydawać uchwał o pociąganiu sędziego do odpowiedzialności karnej, dokonywać zawieszenia sędziego w obowiązkach służbowych i obniżenia uposażenia na czas trwania tego zawieszenia. Oznacza to, że sądy powszechne mają obowiązek nie uznawać mocy wiążącej rozstrzygnięć Izby Dyscyplinarnej, oraz że sprawy z referatu sędziego Igora Tuleyi, odebrane po zawieszeniu go przez tę Izbę należy mu przydzielić ponownie.
17 lipca 2023 r.	Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wpłynęła skarga Komisji Europejskiej przeciwko Polsce dotycząca Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej. Według KE wyroki TK z 14 lipca 2021 r. (P 7/20) i z 7 października 2021 r. (K 3/21) są niezgodne z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i sprzeczne z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego.

17 lipca 2023 r.	Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro nominował siostrę członkini neo-KRS oraz żonę neosędziego Ewę Kołodziej-Dubowską na stanowisko prezesa Sądu Okręgowego w Białymstoku.
19 lipca 2023 r.	Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej odczytał na 7 września 2023 r. rozprawę dot. zgodności z Konstytucją RP ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy w pełnym składzie TK wymaga udziału przynajmniej jedenaściora sędziów. Trybunał wyznaczył Sejmowi 3 tygodnie na złożenie pisemnego stanowiska w sprawie.
20 lipca 2023 r.	Gazeta Wyborcza opublikowała sondaż przedstawiający obawy i niepokoje młodych Polek i Polaków. Praworządność znalazła się aż na czwartej pozycji.
22 lipca 2023 r.	Zastępca rzecznika dyscyplinarnego przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie Adam Jaworski wszczął postępowanie wyjaśniające wobec sędziego Piotra Gąciarka z Sądu Okręgowego w Warszawie z uwagi na jego działalność orzeczniczą z okresu, gdy wykonywał obowiązki służbowe w wydziale wykonywania orzeczeń.
27 lipca 2023 r.	Komisja Wenecka stwierdziła, że ustawa „Lex Tusk” zagraża demokracji i może niekorzystnie wpłynąć na proces wyborczy w Polsce. Zdaniem Komisji ustawa powinna zostać uchylona, a żadna nowelizacja nie jest w stanie jej naprawić.
28 lipca 2023 r.	Sejm RP przegłosował poprawkę do projektu nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego (Lex Raczkowski), której celem jest przeniesienie w stan spoczynku tylko jednego sędziego – Piotra Raczkowskiego – członka legalnej KRS i odważnego krytyka działań obozu władzy, za co do dziś spotykają go represje.
28 lipca 2023 r.	Po odrzuceniu weta Senatu, Sejm ostatecznie uchwalił „Lex Tusk”. Ustawa została skierowana do Prezydenta Andrzeja Dudy.
31 lipca 2023 r.	Trzy sędziowie SR w Bydgoszczy – Bożena Więckowska, Karolina Lubińska i Dorota Wiesestefanek zostały wezwane przez Zastępcę Rzecznika Sędziów Sądów Powszechnych Przemysław Radzik do złożenia wyjaśnień w sprawie nałożenia na Macieja Nawackiego – prezesa SR w Olsztynie i członka neo-KRS, grzywny za niedopuszczenie sędziego Pawła Juszczyżyna do orzekania. Chodzi o grzywnę w wysokości 15 tys. zł za niewykonanie zabezpieczenia bydgoskiego sądu, na mocy którego Maciej Nawacki miał przywrócić do orzekania zawieszony wówczas sędziemu Juszczyżyna.
1 sierpnia 2023 r.	Sędzia Sławomir Bagiński z Sądu Apelacyjnego w Białymstoku otrzymał zarzuty dyscyplinarne za wydanie wyroku zgodnego z orzeczeniami TSUE i ETPCz. Przemysław Radzik, Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zarzuca mu złamanie Konstytucji, podważanie legalności neo-KRSu i uprawnień prezydenta do nominowania sędziów.
2 sierpnia 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda podpisał nowelizację ustawy o komisji ds. zbadania wpływów Rosji na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 2007–2022, nazywaną „Lex Tusk”. Zgodnie z nowelą w komisji nie będą mogli zasiadać parlamentarzyści, odwołanie od decyzji komisji ma być kierowane do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, znoszone są środki zaradcze zapisane w obecnej ustawie. Głównym przedmiotem stwierdzenia komisji będzie uznanie, że dana osoba nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym.
3 sierpnia 2023 r.	Sąd Rejonowy dla Warszawy – Pragi Południe orzekł, że prezes Sądu Okręgowego w Warszawie miał obowiązek wykonania zabezpieczenia, przywracającego do pracy sędziego Igora Tulewę.
4 sierpnia 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda podpisał „Lex Raczkowski”. Ustawa wejdzie w życie 5 listopada 2023 r.

7 sierpnia 2023 r.	Sędzia Paweł Juszczyński złożył zawiadomienie do prokuratury na rzecznika dyscyplinarnego Tomasza Koszewskiego za bezpodstawne przedstawienie mu zarzutów dyscyplinarnych. Sędzia zarzuca mu również przekroczenie uprawnień, zniesławiające go fałszywe oskarżenie i wpływanie na czynności sądu.
9 sierpnia 2023 r.	Prokuratura Krajowa wszczęła śledztwo w sprawie podarcia w lutym 2020 roku, przez Prezesa Sądu Rejonowego w Olsztynie Macieja Nawackiego, uchwał olsztyńskich sędziów podjętych w obronie praworządności i bezprawnie zawieszono sędzię Pawła Juszczyńskiego.
12 sierpnia 2023 r.	Onet poinformował, że sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie Marzanna Piekarska-Drażek została ukarana kolejnym postępowaniem dyscyplinarnym, u którego podstaw leży wypowiedź sędzi, w którym nazwała „bezprawiem” nielegalne push-backi i budowę zapory na granicy polsko-białoruskiej.
17 sierpnia 2023 r.	Sejm uchwalił nowelizację prawa o prokuraturze, która przekazuje kluczowe kompetencje Prokuratora Generalnego (ministra sprawiedliwości) Prokuratorowi Krajowemu, który może być odwołany wyłącznie za zgodą Prezydenta RP. Chodzi m.in. o kompetencje w zakresie kontroli nad wszystkimi szczeblami prokuratury oraz obsady najwyższych stanowisk.
17 sierpnia 2023 r.	Zbigniew Ziobro złożył skargę nadzwyczajną w sprawie Magdaleny Ogórek i Rafała Ziemkiewicza, którzy zostali prawomocnie skazani na karę grzywny w wysokości po 10 tys. zł. za swoje wypowiedzi na antenie TVP Info dotyczące aktywistki Elżbiety Podleśnej.
18 sierpnia 2023 r.	Przemysław Radzik postawił sędziemu Waldemarowi Żurkowi 6 kolejnych zarzutów dyscyplinarnych. Zarzuty dotyczą m.in. kwestionowania statusu sędziów delegowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, podważenia statusu neosędziego w orzeczeniu, udziału w Tour de Konstytucja w godzinach pracy oraz tego, że podczas tego wydarzenia sędzia Żurek twierdził, że można kwestionować status neosędziów i KRS. Przemysław Radzik uważa, że w ten sposób sędzia Żurek prowadził działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadą niezależności sądów.
19 sierpnia 2023 r.	Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych Piotr Schab wezwał do złożenia wyjaśnień sędziego Marka Szymanowskiego z Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, w związku z wydaniem orzeczenia, w którym sędzia zakwestionował status neosędziego Tomasza Kosakowskiego z Sądu Okręgowego w Olsztynie oraz całej nielegalnej neo-KRS.
21 sierpnia 2023 r.	Wobec sędziego Tomasza Jaskłowskiego z Sądu Okręgowego w Warszawie zostały wszczęte cztery postępowania dyscyplinarne w związku z wydaniem wyroku niekorzystnego dla prawnicowego pisma „Gazeta Polska”. Sprawa dotyczy pozwu wniesionego przez Bartosza Kramka z Fundacja Otwarty Dialog, zaangażowanego w protesty przeciwko obecnej władzy, którego ww. pryncypalowa gazeta w sierpniu 2017 r. przedstawiła na swojej okładce jako żołnierza Wehrmachtu. Sędzia Tomasz Jaskłowski orzekł, że okładka ta zniesławiała Bartosza Kramka oraz nakazał „Gazecie Polskiej” przeproszenie, a także zapłatę 15 tys. zł zadośćuczynienia na jego rzecz oraz 10 tys. zł na rzecz organizacji społecznej. Po kilku miesiącach od prawomocnego zakończenia postępowania, sędziemu Jaskłowskiemu przedstawiono zarzuty dyscyplinarne.
24 sierpnia 2023 r.	Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie Joanna Przanowska-Tomaszek, odpowiedzialna za blokowanie powrotu do orzekania sędziego Piotra Gąciarka i sędziego Igora Tuleyi, otrzymała nominację od nielegalnej neo-KRS na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. Była jedynym kandydatem na to stanowisko, a całą procedura konkursowa trwała kilkanaście minut.

28 sierpnia 2023 r.	Na wniosek Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro odbyło się nadzwyczajne posiedzenie neo-KRS, którego tematem było „postępujące upolitycznienie sądownictwa i stosowanie przez niektórych sędziów podwójnych standardów”. Minister Ziobro stwierdził w liście do neo-KRS, że „mnożą się wyroki uniewinniające, bądź wyjątkowo łagodne, nawet w przypadkach ciężkich przestępstw, popełnianych z użyciem przemocy. Dotyczy to agresorów ze strony opozycji, środowisk lewicowych i LGBT (...) jednocześnie łatwo wskazać wyroki, w których sądy wykazują się surowością wobec zwolenników tradycyjnych wartości, przeciwników ideologii LGBT i krytyków opozycji, czy samych sędziów”.
28 sierpnia 2023 r.	W związku ze zwołanym przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro nadzwyczajnym posiedzeniem neo-KRS, odbyła się konferencja Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS, podczas której poruszono temat funkcjonowania nowej Krajowej Rady Sądownictwa oraz uzależnienia jej od władzy wykonawczej, jak również kolejnych represji wobec niezależnych sędziów i politycznych naciskach na wymiar sprawiedliwości w Polsce.
28 sierpnia 2023 r.	Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował kolejnych 5 spraw dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce. Łącznie spraw dotyczących naruszeń praworządności jest już prawie pół tysiąca. Zakomunikowane sprawy dotyczą statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Trybunał zobowiązał Rząd RP do odpowiedzi na pytanie czy IKNiSP spełnia gwarancje niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą (zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Trybunał zakomunikował między innymi sprawy sędziów Waldemara Żurka i Dominika Czeszkiewicza, tak zwanych „sędziów kamikadze”.
28 sierpnia 2023 r.	Prezydent Andrzej Duda podpisał nowelizację ustawy prawo o prokuraturze, która przenosi kluczowe kompetencje Prokuratora Generalnego na Prokuratora Krajowego.
30 sierpnia 2023 r.	Sejm powołał dziewięciu członków komisji ds. badania rosyjskich wpływów na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007–2022 – tzw. „Lex Tusk”. Wszyscy powołani kandydaci zostali zgłoszeni przez PiS, opozycja nie przedstawiła swoich kandydatów i nie wzięła udziału w głosowaniu.
1 września 2023 r.	W ramach uruchomionego w marcu 2023 roku nowego unijnego programu finansowania „REPowerUE”, polski rząd złożył wniosek do Komisji Europejskiej o dodatkowe 25 mld euro w ramach Krajowego Planu Odbudowy. 20% z tej kwoty (ponad 20 mld zł) jest wydawane w formie zaliczki i nie jest ona obwarowana koniecznością spełnienia kamieni milowych. Reszta funduszy pozostaje zablokowana.
1 września 2023 r.	Sędzia Piotr Gąciarek z Sądu Okręgowego w Warszawie złożył zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez 8 osób, które brały udział w jego bezprawnym zawieszeniu przez Izbę Dyscyplinarną. Są to: – Małgorzata Manowska, neosędzia na stanowisku I Prezesa SN; – Tomasz Przesławski, były Prezes nielegalnej Izby Dyscyplinarnej; – Konrad Wytrykowski i Jacek Wygoda, byli neosędziowie z nielegalnej Izby Dyscyplinarnej; – Piotr Schab, były Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie. Jest on też głównym Rzecznikiem Dyscyplinarnym i obecnie Prezesem Sądu Apelacyjnego w Warszawie. – Przemysław Radzik, były Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie. Jest on też zastępcą głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i obecnie Wiceprezesem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. – Michał Lasota, zastępca głównego Rzecznika Dyscyplinarnego. Jest on też Prezesem Sądu Okręgowego w Olsztynie. – Joanna Przanowska-Tomaszek, obecna Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie. – Sędzia Gąciarek zarzuca im naruszenie artykułu 231 i 218 § 1a kodeksu karnego. Jego pełnomocnikiem w tej sprawie jest adw. Michał Wawrykiewicz.

1 września 2023 r.	Sędziowie Marzanna Piekarska-Drażek, Ewa Gregajtys i Ewa Leszczyńska-Furtak wrócili do pracy w wydziale karnym Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W sierpniu 2022 r., po odmowie orzekania z neosędziami, doświadczone karnistki zostały karnie przeniesione do wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych przez neosędziego na stanowisku Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Piotra Schaba.
1 września 2023 r.	Wiceminister Spraw Zagranicznych Piotr Wawrzyk został zdymisjonowany. Przyczyną dymisji było wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie tzw. „afery wizowej”. Postępowanie dotyczy płatnej protekcji przy przyspieszaniu procedur wizowych w stosunku do kilkuset wniosków składanych na przestrzeni półtora roku, jednakże z informacji medialnych wynika, że sprawa może dotyczyć nawet kilkuset tysięcy wniosków.
3 września 2023 r.	OKO.press poinformowało, że neosędzia Anna Kalbarczyk z SA w Warszawie złożyła zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Przemysława Radzika oraz dwóch neosędziów – przewodniczącej wydziału karnego neosędzi Annie Nowakowskiej i jej zastępcy Piotrowi Bojarczukowi. W zawiadomieniu, neosędzia Kalbarczyk zarzuca całej trójce popełnienie przestępstwa z art. 232 k.k. zakazującego bezprawnego wpływania na czynności urzędowe sądu, a samemu Radzikowi przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków służbowych – art. 231 kodeksu karnego.
6 września 2023 r.	Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Przemysław Radzik umorzył postępowanie dyscyplinarne wobec sędzi Beaty Morawiec.
7 września 2023 r.	Nielegalna neo-KRS złożyła zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu przestępstwa przez SSN prof. Włodzimierza Wróbla, mającego polegać na przekroczeniu uprawnień ze szkodą dla interesu publicznego lub prywatnego, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 §2 kk). Chodzi o kasację, którą SSN Wróbel rozpatrywał w czerwcu 2023 r. obrońca zakwestionował prawo do orzekania olsztyńskiego sędziego Bartłomieja Gądeckiego, który skazał jego klienta. SSN Wróbel wydał wówczas postanowienie, w którym zażądał od prezesa Sądu Okręgowego w Olsztynie Michała Lasoty akt osobowych sędziego. Według neo-KRS, żądanie akt, by zweryfikować kwestie prawne zawarte we wniosku obrońcy skazanego, pociąga za sobą konieczność udostępnienia skazanemu i jego obrońcy pełnych danych osobowych, w tym danych wrażliwych sędziego wydającego wyrok.
11 września 2023 r.	OKO.press doniosło, że Piotr Schab przedstawił sędziemu Pawłowi Juszczyzynowi nowe zarzuty dyscyplinarne. Piotr Schab ściga sędziego Juszczyzyna za to, że domaga się on wykonania orzeczenia sądu w Bydgoszczy ze stycznia 2023 roku, przywracającego go do pracy w macierzystym wydziale cywilnym.
19 września 2023 r.	Posłanka Koalicji Obywatelskiej Kinga Gajewska została zatrzymana przez policję podczas kontrmanifestacji wobec wystąpienia prezesa Rady Ministrów. Uczestnicy kontrmanifestacji protestowali w związku z aferą wizową i wizytą Prezesa Rady Ministrów w Otwocku.
22 września 2023 r.	Odbyła się Premiera filmu pt. „Zielona granica” w reżyserii Agnieszki Holland, który opisuje kryzys na granicy polsko-białoruskiej oraz o sytuację migrantów desperacko próbujących przekroczyć granicę polską. Przedstawiciele władzy, w szczególności Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro bez pardonowo skrytykowali film. Reżyserka skierowała sprawę przeciwko Zbigniewowi Ziobrze do sądu.
26 września 2023 r.	Sąd Okręgowy w Warszawie wydał zabezpieczenie w sprawie Agnieszki Holland przeciwko ministrowi Zbigniewowi Ziobrze, w którym zakazał mu łączenia nazwiska Agnieszki Holland i jej twórczości ze zbrodniczymi reżimami autorytarnymi zarówno w wypowiedziach publicznych jak i wpisach na portalach społecznościowych. Pełnomocnikami Agnieszki Holland są adw. Sylwia Gregorczyk-Abram oraz adw. Michał Wawrykiewicz.
1 października 2023 r.	Weszła w życie nowelizacja kodeksu karnego, która wprowadza m.in. karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości przedterminowego zwolnienia oraz elastyczny wymiar kary pozbawienia wolności (od 1 miesiąca do 30 lat). Takie rozwiązania naruszają prawa człowieka oraz stoją w sprzeczności z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
1 października 2023 r.	W Warszawie o 12:00 odbył się „Marsz Miliona Serc” organizowany przez komitety wyborcze demokratycznej opozycji. W marszu wzięło udział około miliona osób.

Stan na 10 października 2023 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

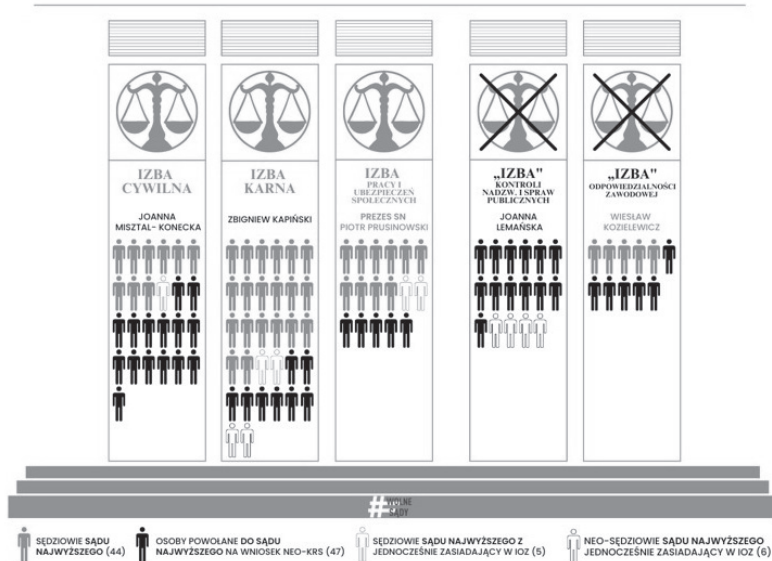
JULIA PRZYŁĘBSKA

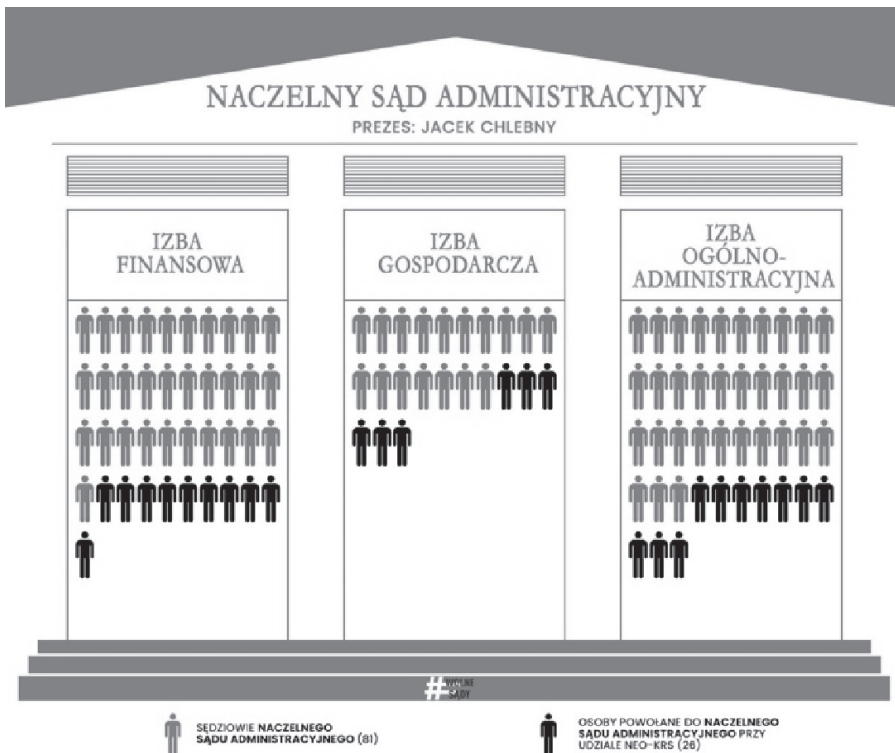


WYBRANI PO 2015

SĄD NAJWYŻSZY

MAŁGORZATA MANOWSKA





WOLNE SĄDY

Fundacja Wolne Sądy
Al. Ujazdowskie 37/2, 00-540 Warszawa

www.wolnesady.org

Załącznik 2

General report: *Revival of the Rule of Law* (Marek Safjan, Łukasz Gwozd)

This chapter is a preliminary version of a general report, written by the author, containing materials presented during the congress of the International Academy of Comparative Law in 2022 in Asuncion, the final iteration of which will appear in Marek Safjan (ed.), *The Revival of the Rule of Law Issue*, Intersentia, Cambridge, forthcoming 2024.

I. THE RULE OF LAW: FORMAL FRAMEWORK AND DEFINITION

Express commitment to the rule of law in constitutional texts does not appear in all surveyed jurisdictions and, where present, it does not guarantee actual adherence to its standards. Paradoxically, some systems exhibit a very strong apparent constitutional basis for the rule of law, while their political practice is pervaded by an indifference thereto.¹ On the other hand, there are systems that either refrain from using the terminology of the rule of law in their constitutional regulations, or only use it indirectly, by reference to extra-constitutional sources of law (including case-law, praxis, constitutional tradition, or academic doctrine), at the same time implicitly recognising the rule of law as an inalienable standard and the inherent driving force of the legal system.² One must reject the idea that there is a necessary correlation between the functioning of the rule of law in a given legal system and the existence, and content, of formal guarantees expressing commitment to the rule of law. In that regard, therefore, the declared intentions of the constitutional legislator are of secondary consequence only. Characterisation of a given legal system as adhering to the principles of the rule of law must be done by reference to its legal and constitutional praxis.

¹ C. Muratoğlu shows this to be the case in Turkey. Article 2 of the Turkish Constitution declares that the Republic of Turkey is ‘a state governed by the rule of law’ (*hukuk devleti*). Article 13 of the Constitution further requires that fundamental rights and freedoms be ‘restricted only by law’. This commitment to the rule of law is also emphasised in the case-law of the country’s Constitutional Court, but is coupled with a practical disregard for the formally enshrined values. See [TURKEY REPORT], pp. 1–4, 21.

² The best example is perhaps the UK, which, despite not having a codified constitution, has incorporated the rule of law as ‘one of the fundamental features of the constitutional order’ – [UK REPORT], p. 1. In the German Constitution, *Rechtsstaat* is only mentioned few times, and only in contexts that do not make it clear that it is a condition of the operation of the Bundesrepublik – once as a rule to be observed by Länder as part of the federal set-up (art. 28, para. 1 of the Basic Law), once as a requirement that the EU has to respect internally for Germany’s membership to be constitutional (art. 23, para. 1 of the Basic Law), and once as a condition that a state requesting extradition of a German national must satisfy (art. 16, para. 2 of the Basic Law), see [GERMANY REPORT], pp. 4–5. In France, there is no mention of *l’Etat de droit* in any of the constitutional texts, and it is only referred to very rarely in case-law or parliamentary *travaux*, the context of regulating the state of emergency being the only notable exception. *L’Etat de droit* is not in itself a notion of positive law; see [FRANCE REPORT], pp. 2–3.

That said, one would be proving too much by claiming that such express commitment to the rule of law can have no normative importance whatsoever for the legal system. Thanks to the large scope of the rule of law doctrine, as well as its historical importance in constitutional traditions of established democracies, introducing the notion of the rule of law into constitutional texts may not only allow emerging democracies to symbolically express their commitment to its elements, but also provide momentum for further democratic change. The rule of law thus becomes a channel through which the wealth of constitutional traditions of established democracies can be absorbed. This can be seen in Central and Eastern Europe, where the doctrine of the rule of law has allowed courts in young democracies to take an activist stance in developing democratic norms through their case-law.³

Another proposition that comes to mind is that, to usefully play its role as the driving force behind democratic developments, commitment to the rule of law must coincide with a systematic societal support for such developments, creating a political imperative, grounded in civic consensus, to pursue democratic changes. Otherwise, commitment to the rule of law, even solemnly inscribed into constitutional norms, will fail to play its channelling and safeguarding role. It will remain an element of legal decorum, not a deterrent against the formation of anti-democratic or even autocratic systems.⁴ Furthermore, political practice shows that the notion of the rule of law can be instrumentalised to advance an anti-democratic agenda.⁵ It remains an interesting question, whether, and if so, to what extent, a clear and unequivocal definition of the principle of the rule of law in constitutional norms could at least provide an additional safeguard against its reduction to a simple principle of legality.⁶

At the same time, even those systems that recognise the principle of the rule of law in positive law usually stop short of prescribing its content a priori.⁷ Rather than that, what the rule

³ For instance, prior to the coming into force of the fully democratic constitution in 1997, the Polish Constitutional Tribunal had derived a catalogue of fundamental rights from the notion of the rule of law. Likewise, the Lithuanian Constitutional Court has used the rule of law doctrine as a ‘springboard’, allowing it to introduce standards that would then be regarded as grounded in the country’s Constitution; see [LITHUANIA REPORT], p. 6.

⁴ This point is illustrated by the developments in Egypt, Turkey, and Brazil as discussed in the respective reports.

⁵ This is the case in those legal systems that fall back on a constitutional identity rooted in paternalism, where the leading political actors claim to single-handedly determine the content of the rule of law. See, for example, [CHINA REPORT], pp. 9–12: the Chinese ‘people’s democratic dictatorship’ relies on a highly structured legal framework, organising and formalising the relationship between the individual and the state; indeed, China espouses a carefully tailored ‘variation’ of the doctrine, ‘seeking to bolster legitimacy through rule of law and to avoid less desirable aspects of rule of law such as legal accountability of the executive and enforceability of individual rights through the courts’ – *ibid.*, p. 2. Beyond facilitating an already established authoritarian government, efficient enforcement of law can also help to gather popular support for an emerging political force, as was the case in Afghanistan, where reforms of the previously neglected court system facilitated access to the justice system for ordinary people and won supporters for the Taliban regime – see: [AFGHANISTAN REPORT], pp. 11–12.

⁶ In that regard, some authors point to the danger of an incremental decline in the quality and efficiency of mechanisms safeguarding the rule of law. For example, in France, this trend is aggravated by the growing reliance on legal norms other than *lois* of Parliament and an ever-changing legal framework, which renders law unintelligible; see: [FRANCE REPORT], pp. 22–23.

⁷ R. Rizoïu and R. Bercea make the noteworthy observation, that ‘despite its name, *rule of law* is rather a standard than a mere rule. Its concept is therefore more fluid and adaptable to the context than a simple prescription. ... [I]t is more like an indication of an objective to be reached and not an exact rule to be followed. It also proves difficult to define *rule of law* as it is in itself a meta-concept, a rule about rules’; see: [ROMANIA REPORT], p. 3. One can agree with that view, presenting the rule of law as ‘the meta-

of law actually entails is supplied through a number of other mechanisms,⁸ such as case-law of constitutional and supreme courts,⁹ praxis, constitutional tradition, and academic doctrine.¹⁰ It is on that basis that all the different components of the principle can be defined and assigned their rightful place in the grand scheme of the rule of law. In 2011, the Venice Commission at the Council of Europe drew on Tom Bingham's definition to propose the following elements as necessary for the rule of law: legality, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice (including judicial review), respect of human rights, non-discrimination and equality before the law.¹¹

Above all, the question of the existence and content of substantive elements of the rule of law is fundamental for understanding the doctrine. Depending on the preferred account, the rule of law is sometimes taken to mean little more than the pure principle of legalism (i.e., legal authorisation as a condition of legitimacy¹²), and sometimes, to require the protection of specific rights of the subjects in the legal system.¹³ Controversies surrounding the substantive content

norm', provided that it does not preclude the acceptance of some necessary components of the principle that ought to be recognised universally as the minimal elements determining the very concept of rule of law in all legal systems.

⁸ Switzerland is an interesting exception to this rule, its Constitution not only affirming the rule of law as a governing principle of the Confederation, but also purporting to enumerate its requirements; see: art. 5 of the Swiss Constitution, and the discussion in [SWITZERLAND REPORT], pp. 2–5. However, even if art. 5 indeed constitutes the axiological axis for the further elaboration of the requirements of the rule of law, such elucidation ultimately takes place outside of the text of the Constitution. By analogy, the same is true for art. 7 of the Polish Constitution, succinctly consecrating the principle of legalism, which has been enriched by the case-law of the Constitutional Tribunal.

⁹ For example, the Turkish Constitutional Court ([TURKEY REPORT], pp. 2–4), the South African Constitutional Court ([SOUTH AFRICA REPORT], pp. 1–6), the Lithuanian Constitutional Court ([LITHUANIA REPORT], pp. 2–9), the American Supreme Court ([US REPORT], pp. 14–15).

¹⁰ The influence of academic doctrine on legal practice is especially strong in Germany. In Section 1 of the German report, H.P. Aust clarifies the terminology by distinguishing between two notions – on the one hand, '*Rechtsstaat* as a general ideal type of constitutionalism', and on the other hand, '*Rechtsstaatlichkeit* as a descriptive term in order to refer to various concrete rules pertaining to the *Rechtsstaat* as articulated by relevant constitutional documents (such as the Basic Law) and to the *Rechtsstaatsprinzip* in order to refer to the constitutional principle set forth by the Basic Law.' We should stress that the specificity of the German constitutional tradition lies in the interrelation between the concept of *Rechtsstaat* and the social dimension of constitutionality, *Sozialstaatlichkeit*: 'the concept of the *Rechtsstaat* was coupled with an emphasis on *Sozialstaatlichkeit*, i.e. a social dimension of statehood' ([GERMANY REPORT], p. 1–4, 10).

¹¹ See: Venice Commission, Report on the Rule of Law, 4 April 2011, p. 10 ([https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e), accessed on 20 August 2022). This approach was reflected in the Rule of Law Framework adopted by the European Commission in 2014; see New EU Framework to strengthen the Rule of Law, 11 March 2014; for a commentary on the 2014 Framework, see 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' (July 2016) 54(5) *JCMS Journal of Common Market Studies* 1062–1074.

¹² A good illustration, again, is to be found in China, where 'a bare legal authorization [of state action] that has the correct form, but which fails to prescribe procedural requirements for exercise of a power, or even to define core elements and objectives of the power will still conform to this narrow concept of legality' ([CHINA REPORT], pp. 13–14).

¹³ Gianluigi Palombella is among the scholars who emphasise that the rule of law can still serve as a helpful concept outside of the context of the liberal constitutional state: 'The long history of the rule of law has many incarnations, and this final absolute identification with the latest version would fail to grasp the general and non-contingent sense of this normative concept, which developed even before the emergence of the constitutional state and its organisation' (G. Palombella, 'The Rule of Law and Its Core' in G. Palombella and N. Walker (eds), *Relocating the Rule of Law*, Hart Publishers 2009). On the other hand,

of the rule of law usually align along three axes: the relationship between the rule of law and democracy, the rule of law as guaranteeing the ‘internal morality of the law’,¹⁴ and the rule of law as a protector of fundamental rights. The fundamental conclusion that emerges from a comparative reading of the reports in the present volume is that there exist almost no systems that adopt a conception of the rule of law so narrow as to be effectively reduced to the requirement of pure formal legalism, even though such approach was popular until relatively recently.¹⁵

In that regard, our survey makes clear that different legal systems adopt different additional criteria to evaluate their own compliance with the rule of law. The introduction of those criteria, whose relative importance also varies from system to system when they are present in more than one system, leads to the emergence of separate frameworks for assessing compliance with the rule of law, not interchangeable between different systems, and impossible to fully understand without an informed appreciation of the legal culture that produced the given system. And so, in young democracies, the respect for the codified constitution and the general hierarchy of norms supported by an independent judiciary will be crucial (see the constitutional crisis in Poland); in Germany, immutable fundamental rights are paramount; the common law cannot function without respect for judge-made law, which would be unthinkable in some civil law systems, such as the French one. The common denominator seems to lie in the requirement that there be a set of rules, principles, and values, which can be a point of reference for an independent evaluation of the given legal system, and which are separate from the will of whatever sovereign this system recognises.¹⁶ Very close to this view is the definition proposed by D. Düsterhaus, who remarks that the rule of law may be ‘[c]oncisely understood as the idea of constraining public powers by norms beyond their control’.¹⁷ D. Kochenov rightly emphasises the crucial role played by the dialogue between different authority bearers in a democratic system governed by the rule of law.¹⁸ The relative importance of the different constitutive elements

Joseph Weiler offers an interesting analysis of the historical prominence of different accounts of the rule of law in Europe, arguing that the purely positivist ‘Kelsenian’ model is not only effectively obsolete, but has also been harmful to the European Project (J.H.H. Weiler, ‘Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration’ in *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press 2012).

¹⁴ The recognition by Dicey of the importance of an ordered legal process with relatively predictable outcomes has planted the seeds of jurisprudence as a modern discipline, allowing important questions to be asked about the rule of law. A stepping stone was the so-called Hart-Fuller debate, concentrating on the ‘internal morality of the law’, in which the two scholars discussed the thesis, propagated by Fuller, that law that consists of public, clear, prospective rules, that is consistent and stable, and that does not prescribe impossible or mutually exclusive outcomes, is morally important in that it protects human dignity, irrespective of the content of its rules; see, especially, L.L. Fuller, *The Morality of Law: Revised Edition*, Yale University Press 1969. For a different perspective on the law-morality problem, see [CHINA REPORT], p. 12, on ‘rule of law and rule of virtue’.

¹⁵ For instance, this reductive conception was espoused by the social realist legal theory before 1989. Somewhat paradoxically, this formalism did not stand in the way of the subordination of such legal systems to the ideological requirements of that time.

¹⁶ This is very well put by D. Kochenov: ‘Once the Rule of Law and legality are distinguished, the basic meaning of the Rule of Law comes down to the idea of the subordination of the law to another kind of law, which is not up to the sovereign to change at will.’ The author refers to the historical distinction in English law between ‘*jurisdictio* – the law untouchable for the day-to-day rules running the legal system and removed from the ambit of purview of the sovereign – and *gubernaculum*, which is the use of the general rule-making power’ ([KOCHENOV REPORT], pp. 16–17).

¹⁷ [DÜSTERHAUS REPORT], p. 1.

¹⁸ ‘The most popular example is the dialogue between the courts and the legislature, which has been deemed indispensable for the survival and flourishing of democracy. ... Although this dialogue is born from thoughts of democracy, in most modern situations, the dialogue between judicial and democratic authority in fact

of the rule of law in a given legal system may be conditioned by the dynamic of extraneous elements and circumstances that create or impact the goals which the legal system will strive to achieve. In the EU legal system, this relation is well exemplified by the clear evolution of the ECJ case-law, which has had to respond to the ongoing structural crises in some Member States. In consequence, the case-law began to focus on the primary importance of external and internal independence of judges, as well as their irremovability, for the proper functioning of the rule of law mechanisms.¹⁹

At the same time, among the surveyed systems, there are some that show awareness of the rule of law but reject its Western conception, at least in so far as it is inevitably bound with the democratic form of government.²⁰ In some such systems, the rejection will be based on pure political convenience, while in others, on some more elaborate anti-West political or religious ideology.²¹

There can be no doubt that mere presence of law does not indicate adherence to the concept of the rule of law where such law is a result of arbitrary promulgation, does not apply equally to all, has a content that is unpredictable or fundamentally unjust, or is not accompanied by efficient enforcement mechanisms. Properly understood, the rule of law requires the presence of a system of government organised around democratic mechanisms. Otherwise, the rule of law could paradoxically become a criterion whereby one would unhelpfully equate democratic and authoritarian systems.²² The fact that an autocratic government chooses to adopt some ‘manner and form’ mechanisms of self-restraint does not point to the presence of the rule of law, if such

finds its locus in the control of law by law on different levels. This entails that this dialogue is not limited to the classical court/legislature scenario’; see [KOCHENOV REPORT], pp. 3, 6.

¹⁹ This is noted by D. Kochenov – ‘the Court of Justice has also articulated the core substantive elements of the supranational rule of law, which it had the competence to enforce, going beyond the circularity of the definition offered in *Les Verts* and focusing predominantly on judicial independence ... The most recent case-law reinventing EU’s Rule of Law calls for a new way of approaching the Union: from a system of “declaratory” rule of law, where the adherence of the national authorities to this principle is merely a presumption, the Union emerged as a constitutional system where this presumption is being gradually replaced with a statement of full adherence to this statement as a fact,’ see [KOCHENOV REPORT], pp. 9–10. The justification for this shift is evident, given the structural crises of the rule of law that have cropped up in some Member States in recent years: see, [L PECH REPORT].

²⁰ Such as in China, where the need for subordination of law to the ruling party is apparent not only from the party’s political writings, but also from the very text of the Constitution, whose preamble ‘proclaims the centrality of an ever-increasing list of ideological bases upon which the Constitution rests. These include the Four Cardinal Principles of: leadership of the Communist Party of China, adherence to Marxism-Leninism and Mao Zedong thought, adherence to the people’s democratic dictatorship and adherence to the socialist road.’ As such, ‘the division between the normative, law abiding, State and the prerogative State is less than clear and that ultimately, all areas of law and enforcement are vulnerable to the exercise of political power.’ In China’s ‘statist socialist’ model, ‘[t]he current orthodoxy is absolute Party leadership of the rule of law. The *2020–2015 Plan* asserts that “Party leadership is the most fundamental guarantee of socialist rule of law” and requires Party leadership of the “entire processes and all aspects of comprehensively governing the country by law”. These are explicit assertions of the Party’s intention to exercise direct control of state affairs through law’ ([CHINA REPORT], pp. 4–5, 9).

²¹ An example of the former is Indonesia, where a return can be observed to a heavily paternalistic conception of the rule of law ([INDONESIA REPORT], p. 4). Regimes such as Afghanistan under the Taliban, China, and – increasingly – Hong Kong, provide an illustration of the latter.

²² That is not to reject the views of authors who have characterised some elements of the rule of law in certain undemocratic systems, or even in pre-democratic times. Rather than that, what we aim to achieve, is clarity of terminology that can be helpfully used in the context of the present inquiry, which is into the possibility of a *revival* of the principle.

self-restraint is not effectively imposed by rules beyond the government's control. An illusion of stability and predictability created by some undemocratic systems does not evidence the rule of law, and neither does adherence to norms that fluctuate according to a dynamic whose only purpose is to serve the interests of the ruling class. No guarantees for individuals result from such 'adherence'. In such cases, it is an abuse of terminology to speak of the rule of law.

Finally, even though the purely formal and minimal elements of the rule of law are not sufficient to characterise a system governed by the rule of law on its substantive account, they are still a necessary condition of such a system. In other words, a democratically enacted mechanism giving the state a *carte blanche* and removing any structural restraints on governance would not meet the definition of the rule of law.

II. THE RULE OF LAW, DEMOCRATIC MECHANISMS, AND FUNDAMENTAL RIGHTS

Purely formal subordination to some form of law does not by itself provide effective safeguards against the dangers of catastrophic deformations of legal systems, as evidenced throughout history, and perhaps most clearly in the 20th century, when Nazi and Communist totalitarian regimes committed gravest crimes without breaching their own laws.

At the practical level, the authors of the reports in the present volume generally agree that there is an interdependence between the rule of law and democracy, either, they frame democratic form of government as effectively a condition *sine qua non* of the rule of law, or they set out to show empirically that the rule of law suffers when democracy is in decline.²³ As far as theory is concerned, different approaches can be seen to the uneasy task of balancing the majority-affirming role of democracy and the majority-restricting role of the rule of law. Some systems rely on a definition of democracy that already includes inherent limitations on the power of the majority to pursue its own interest, such as by ensuring the respect of minorities' fundamental rights; in such systems, democracy and the rule of law are seen as complementary²⁴ or mutually necessary.²⁵ Other systems conceptualise this relationship differently: in France, with the prevailing historical aversion to judicial activism, the rule of law is seen as a doctrine that cements the importance of written laws enacted by the democratically elected legislature.²⁶ In Switzerland, a relatively content-independent conception of democracy seems to be preferred, and the report acknowledges that democratic mechanism could be maintained even in the absence of substantive rule of law.²⁷

²³ The positive correlation between democracy and the rule of law is perhaps the most apparent in the case of Hong Kong, where a transition to a more autocratic form of government has been accompanied by a crack-down on civil rights and liberties, and has had far-reaching consequences for the judicial system, including the partial withdrawal of English judges from the Court of Final Appeal – [HONG KONG REPORT], p. 20.

²⁴ So that '[d]emocratic mechanisms and the rule of law go hand-in-hand' ([SOUTH AFRICA REPORT], p. 10).

²⁵ See especially [GERMANY REPORT], p. 11, where H.P. Austnotes the 'rapprochement ... between the principles pertaining to democracy on the one hand and the *Rechtsstaat* on the other. Long-held to be in contradiction, it is today commonly held that under the constitutional order of the Basic Law one cannot be had [without] the other.' E. Kūris notes that 'democracy and the rule of law are ... seen as each other's conditions' – [LITHUANIA REPORT], p. 2.

²⁶ As such, the rule of law is also seen as a democracy-enhancing doctrine, « un perfectionnement de la démocratie » – [FRANCE REPORT], pp. 1, 8.

²⁷ « [L]es mécanismes de démocratie (semi-)directe existent de façon indépendante de l'Etat de droit puisqu'ils ne dépendent pas de ce dernier. On ne saurait ainsi exclure que la Démocratie, comprise dans une perspective rousseauiste comme la soumission des institutions à la sanction démocratique, puisse être préservée, quand bien même l'Etat de droit – pris dans une acception matérielle large qui ne s'applique pas à la Suisse – serait remis en cause » – [SWITZERLAND REPORT], p. 8.

Even in those systems that do not require a necessary link between the rule of law and democracy, the material requirements of the rule of law, such as equality before the law and non-discrimination, no arbitrariness in promulgation and enforcement of law, legal security and predictability of norms, right to a fair trial, and hierarchy of norms, seem to require some systemic democratic solutions for their fulfilment. The necessary links between the rule of law and democratic mechanisms are noted by international organisations, whose views on the rule of law are often an important point of reference for domestic courts, and thus inform national constitutional doctrines.²⁸ That said, democratic mechanisms cannot be reduced to simple majoritarianism, but require additional safeguards for the protection of fundamental rights and liberties conditioning the functioning of the civic society, such as, in the first place, freedom of expression and association, and protection of minorities. This necessity is clear in the reports of the OSCE²⁹ and the Venice Commission.³⁰ Significantly, in all surveyed systems that show commitment to the rule of law as a systemic principle, and not just an element of constitutional decorum, this commitment coincides with the presence of robust democratic mechanisms.

Alongside democratic mechanisms, the protection of fundamental rights is often regarded as a necessary element of the rule of law. Indeed, distinguishing between the two is only necessary insofar as the notion of democracy is reduced to simple majoritarianism, whereas contemporary democracies, as we have already remarked, usually presuppose the protection of fundamental rights to be a necessary element of their political and legal identity. Nonetheless, a certain accentuation of the protection of fundamental rights as a separate material element of the rule of law can be helpful to achieve methodological clarity,³¹ not least because it allows us to better address and refute arguments, not uncommon, in the sense that government by a democratically elected majority provides, ipso facto, for the functioning of the rule of law, since nothing should stand in the way of the will of the sovereign people. Looking at fundamental rights as a self-standing material element of the rule of law thus allows one to draw the line delimiting the competence of the democratically elected government within a rule-of-law-abiding system. There is no doubt that a democratic legislator acting within such a system could not, for example, create norms discriminating against certain social groups or arbitrarily infringing on individual liberty, such as by introducing universal preventive control of speech. In our times, the essence of the rule of law is that it protects the minority from arbitrary use of power by the majority. In this regard, the concept of the hierarchy of norms plays an important role, with rules designed to protect fundamental rights often occupying prestigious levels of such hierarchies, both nationally, having the status of constitutional norms, and internationally, being affirmed in international conventions.

²⁸ Definitions of the rule of law adopted by the Council of Europe, European Commission, European Parliament and Council, although not identical, all include a '(transparent/accountable/pluralistic) democratic process for enacting law' as a core component. For a discussion of the account of the Venice Commission, see [VC REPORT], pp. 3–5. Organs of the OSCE have also affirmed that 'free and fair elections', as well as 'pluralism with regard to political organisations' are inherent elements of the rule of law – [OSCE REPORT], p. 6.

²⁹ The OSCE recognises independent judiciary as crucial for the protection of 'the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all human beings' – [OSCE REPORT], p. 9.

³⁰ The Venice Commission points out that while human rights must in general be closely associated with the rule of law, this association occurs at different levels of directness. For instance, trial rights under art. 6 very expressly enshrine the ideals of the rule of law; in the case of the right to free expression under art. 10, the rule of law connotation is legible, even though less direct; see [VC REPORT], p. 3.

³¹ Such distinction is supported by the approach of the Venice Commission, which emphasises that respect of the rule of law and respect of human rights are not necessarily synonymous; see Report on the rule of law adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011), para. 59.

The problem of restraining the power of the democratically elected legislator may raise eyebrows in certain old and generally well-functioning democracies that rely on a strong parliamentary model. Where does the difference lie between these systems and those (newly) illiberal regimes that are intolerant of restrictions on the will of the majority? We can observe that such illiberal regimes have the tendency to present the rule of law as an ‘ideology’ (in a pejorative sense, as something alien and unnatural) that encroaches on the democratic principle of majority rule.³² Such rhetoric relies on a notion of democracy that not only *can* exist without the rule of law, but *must* do so, because the rule of law is an existential threat thereto by imposing qualifications, formal or substantive, on the majority rule. Here lies the fundamental difference between young democracies, formerly liberal, that have now collapsed into electoral democracies or autocracies, and those old democracies that are unwilling to put express constraints on the majority rule, all while remaining functioning liberal democracies. The latter base their constitutional identities on the notion of an enduring rule-of-law-affirming majority, while providing safeguards calculated to make the erosion of the rule of law by a *hypothetical* future rule-of-law-rejecting majority more difficult.³³ The former perceive the rule of law as incompatible not only with the preferences of the current majority, but with the very idea of majority rule; the mission to erode the rule of law thus becomes synonymous with that of furtherance of their constitutional identity.

It is in these illiberal systems that the debate on the substantive conception of the rule of law, and, furthermore, the necessary connection between the rule of law and fundamental rights, is the most important. In those systems, the principle of majority rule does not admit placing any material limitations on the legislator, which is sometimes referred to as ‘justice above law’, implying that law must give way to the vague notion of justice, which, conveniently, is defined exhaustively by the ruling majority.³⁴ In this context, putting emphasis on the protection

³² See, for example, the narrative presented in the Polish state media in the context of the EU conditionality mechanism, allowing the EU to limit payment of funds to Member States that are in breach of the rule of law: <https://www.tvp.info/50835089/brak-zgody-na-laczenie-budzetu-z-ideologia> (text in Polish, accessed on 14 June 2022). See also: Safjan, Marek. (2022). ‘L’identité constitutionnelle polonaise’. *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, (72), 371–391.

³³ One can think of the UK, Switzerland, and – to a lesser extent – France. In the UK, there are no legal constraints on the legislative power of sovereign Parliament; the system relies on Parliament’s self-restraint and a network of court-derived rules, such as the principle of legality, making it difficult for Parliament to undermine the rule of law by accident or furtively, without bearing the political cost. In Switzerland, the strong parliamentary model does not allow courts to disapply laws deemed contrary to the Constitution, but the case-law of the Federal Supreme Court confirms that norms of international law can prevail not only over ordinary laws, but even over the Constitution – [SWITZERLAND REPORT], p. 13. In France, even though there is no constitutionality review of laws passed in referenda, one must remember that it was the Conseil constitutionnel that denied itself this competence, based on its interpretation of the Constitution – [FRANCE REPORT], pp. 8–9. That is to say, even if certain majoritarian prerogatives remain outside the control of the judiciary, there is no systematic imbalance in the relationship between the different powers that would significantly hinder the rule of law.

³⁴ This is clearly observable in illiberal young democracies, where the legitimacy not only of particular judges but of whole judicial systems have been undermined by political actors; see, for example, Poland’s Kaczynski expressing disagreement with a ruling condemning his fellow PiS politician for making a false declaration: ‘I have had a chance to look into this case, and I have a different opinion than the court. In general, *I have for many years consistently and decisively criticised the rulings of Polish courts.*’ (emphasis added) – <https://tvn24.pl/polska/jaroslaw-kaczynski-o-wyroku-w-sprawie-kazimierza-kujdy-i-jego-oswiadczenia-lustracyjnego-mam-tutaj-inne-zdanie-5750711> (text in Polish, accessed on 14 June 2022). In Brazil, Bolsonaro has similarly defied the country’s judiciary, which may produce far-reaching effects in the society. As noted by E. Meyer, ‘if the president was the first to state that judicial rulings of the Federal Supreme

of fundamental rights allows us to see why the notion of democracy is not interchangeable simpliciter with that of the rule of law.

The problem of the incorporation of criteria derived from natural law into the principle of the rule of law is hardly mentioned in any of the reports. Some authors remark that there are certain qualities of legal norms which are prerequisite for the binding force of these norms, which result from the very nature of law as such.³⁵ Such reference to the inherent nature of legal norms can also be found in philosophical accounts that correlate with what L. Fuller calls the ‘internal morality of law’. If one must admit that there are certain such universal qualities that all legal norms in all legal systems must possess, such as possibility of compliance, prospectivity, publicity, etc., such qualities should not be taken as sufficient conditions for the purpose of characterising a legal system as adhering to the rule of law, but rather as minimum requirements that pertain to norms that this system employs.

The relationship between the very concept of justice, derived from natural law, and the principle of the rule of law, on the positivist account, is a separate, yet important question: are the two notions identical, or is justice in some sense complementary to the rule of law?³⁶ This is a long-debated issue, and the chance of a consensus anytime soon seems slim. However, it seems better to avoid simply transplanting whatever we take to be the requirements of justice as the material elements of the rule of law in a democratic constitution, as doing so could cause a dangerous confusion in the sphere of terminology, leading even to a depreciation in prestige of values such as legal clarity, certainty, and predictability.³⁷

On the other hand, one can wonder whether the side-lining of the natural law analysis in modern jurisprudence may have facilitated the banalisation of the notion of democracy and of the understanding of its relationship with the rule of law, especially in those European states where a philosophical theory of law (other than one rooted in some variation of Marxism) was precluded in the several decades between WWII and the fall of the Soviet Union. The current illiberal political discourse offers an account of good governance much less sophisticated than

Court will not be respected, common citizens will feel free to do the same’ – see [BRAZIL REPORT], p. 17. Worryingly, public trust in the law has also been undermined in the UK under the leadership of Boris Johnson, who has accused lawyers representing asylum seekers of effectively ‘abetting the work of criminal [people smuggling] gangs’ – <https://www.independent.co.uk/news/uk/prime-minister-boris-johnson-cabinet-rwanda-liz-truss-b2100500.html> (accessed on 14 June 2022), and who openly rejected the binding force of international law in the context of Brexit agreements – <https://www.cnn.com/2022/06/14/uk-prompts-eu-backlash-over-plans-to-rip-up-northern-ireland-protocol.html> (accessed on 14 June 2022). The idea here is that national interest (as defined by the political actors in power) must prevail over law. The difference between the UK and Poland is that in the latter state, political bashing is accompanied by unlawful reforms calculated to bring the system of justice under the control of the political apparatus, while in the UK, assaults on the rule of law remain singular and not systemic, and do not affect the internal functioning of the justice system.

³⁵ Such as the impossibility principle recognised by the South African Constitutional Court as a rule of natural law and justice, “grounded in nature, science and reality”: see [SOUTH AFRICA REPORT], p. 9].

³⁶ We should add that there is no connection between this issue and the concept of morality applied in states such as China, where reference to morality is treated as a tool of the political subordination of the entire system of law: ‘The role of morality in governance and moral leadership in underpinning the legitimacy of Party rule continues to be central, though its relationship to governance by law remains ambiguous. Rule by morality, and legitimacy of government based on the virtue of the leader as a type of social constitution, is a core plank of Xi Jinping Thought on Rule of Law, with Xi represented as the embodiment of the virtuous rule’ ([CHINA REPORT], p. 12).

³⁷ See, [GERMANY REPORT], pp. 30–31: ‘It might be uncontroversial to hold that the aim of all state conduct in a *Rechtsstaat* is justice. But justice should not be ... an argument within the ordinary legal discourse. A *Rechtsstaat* proceduralizes claims for justice in the forms of the law’.

those found in scholasticism or Enlightenment; those illiberal systems do not incarnate any political philosophy that would be an alternative to Western liberalism – rather than that, they represent the *absence of any* political philosophy.³⁸

III. SEPARATION OF POWERS

Virtually all reports point to separation of powers and effective judicial control of the different branches of the state as necessary components of the rule of law.³⁹ There exists a close and permanent link between them. To a significant degree, it is separation of powers that conditions the position of the judiciary, and its ability to control the other branches of the state. This being the case, we shall first turn to separation of powers, with a focus on the role and status that it confers on the judiciary, and then, to the characterisation of the criteria of judicial control, as described in the reports.

The paramount role of separation of powers results from the view, prevalent in the vast majority of the surveyed systems,⁴⁰ that the rule of law must guard against a power grab by one of the powers recognised in the constitutional set-up.⁴¹ A quick look at the reports allows one to see that none of the surveyed systems adopt the pure Montesquiean conception of separation of powers, which would necessitate a perfect symmetry between the different powers, based on mutual control and restraint, preventing each power from developing a dominance over the others. Rather than that, separation of powers normally amounts to a certain tendency, trend, or claim, as part of which the relations between the different powers may be structured according to a number of possible solutions, which permits some imbalance to exist in favour of one of the powers. These models naturally reflect different constitutional traditions, which can be seen by comparing the legal systems of states such as the United Kingdom, France, Switzerland, and Australia. What is universal, is that the ability of the powers to control one another is a question of degree.

In the United Kingdom, democratic mechanisms of the rule of law have primarily developed through evolutionary, incremental strengthening of the position of Parliament as against the executive.⁴² This strong position of Parliament, expressed in the principle of parliamentary sovereignty, at the same time heavily limits the scope of permissible judicial control. There

³⁸ In that regard, L. Pech notes that '[t]o speak of "illiberal democracy" in this context is deeply misguided and unhelpful', as it 'provides a sense of philosophical sophistication to something that is better described as a power grab' ([L PECH REPORT], p. 6).

³⁹ The UK being an exception to the rule – see *infra* no. 42. It is noteworthy that in recent years, modifications have been made to ensure independence of the judiciary, limiting power that the executive can exercise vis-à-vis the judiciary, and entrusting judicial appointments to a special Judicial Appointment Commission – *ibid.*, p. 13.

⁴⁰ Excluding those few regimes that openly reject separation of powers, at least in so far as it presupposes the existence of checks on the political actors in power. As highlighted by J. Chan, 'in a one-party system where there is no clear distinction between the ruling party and the state, any sharing of power is perceived to be a challenge to the authority of the ruling regime, which at best will threaten the smooth operation of the government and at worst undermine the integrity and sovereignty of the state. Thus, the doctrine is politically unnerving, potentially revolutionary, and even seditious and treacherous.' The separation of powers has been expressly rejected by the governments in China and in Hong Kong ([HONG KONG REPORT], p. 18).

⁴¹ Hence the common juxtaposition of 'rule of law' and 'rule by law' or 'rule of men'.

⁴² Somewhat paradoxically, as A.L. Young notes, '[t]here are no general constitutional limits of the executive in order to uphold the separation of powers. For example, there is no constitutional provision preventing the legislature from delegating a legislative function to the executive. One particular example of this is the legal ability for the executive to enact delegated legislation which modifies or amends primary legislation – known as a Henry VIII power. The UK does have a long history of holding the executive to account for its actions through the principles of judicial review' – [UK REPORT], pp. 12.

is also the phenomenon of a certain fusion of the legislative and the executive powers, which gives rise to concerns as regards the process of the promulgation of law.⁴³

In France, the historical background, prioritising the republican ideal of giving primacy to the will of the people, leads to a rejection of the possibility of limiting or controlling the expression of this will by the state, which translates into the relatively limited power of the Conseil constitutionnel compared to that of its homologues in other European systems, as well as into tensions between the judiciary and the French Parliament.⁴⁴ Another challenge for the constitutional and political praxis is the traditionally strong position of the President of the Republic, who may take hold of certain legislative prerogatives, allowing for a circumvention of the usual allocation of legislative competences, which in extreme cases may lead to the emergence of a ‘constitutional dictatorship’.⁴⁵

In Switzerland, art. 148 of the Constitution accords the highest status in the Confederation to the legislative power, ‘[s]ubject to the rights of the People and the Cantons’. The virtually limitless competence of the Swiss Parliament can be seen in that even infringing on the principle of the rule of law is not formally outside the scope of its prerogative.⁴⁶

The precise manner of putting the ideal of the rule of law into practice in a given legal system is often determined not so much by questions of constitutional philosophy, academic doctrine, or even the text of the Constitution, as by the political context in which this system evolves. This is well illustrated by the legal system of Hong Kong, which, until the 1990s, did not recognise any distinction between what are now the Legislative Council and the Executive Government.⁴⁷ Later on, the nearly absolute power of the Governor was replaced with a system of checks and balances, and the notion of separation of powers gained prominence in the case-law of the courts, which began to see it as implicit in the country’s constitutional norms.⁴⁸ In the current political climate, the doctrine has become suspect.⁴⁹

⁴³ As A.L. Young points out, separation of powers is probably ‘the weakest concept of the rule of law in the UK’, especially as concerns separation of the legislative and executive branches of state, which are ‘famously “fused” in the UK’ – [UK REPORT], p. 8. Similarly, L. Melica observes that in parliamentary systems in general, ‘[the] executive power and its parliamentary majority progressively become an almost single entity’ – [ITALY REPORT], p. 9.

⁴⁴ This is why in France, international law has played a big role in making the transition to the current understanding of separation of powers, by introducing judicial review of compatibility of laws with the European Convention of Human Rights (*contrôle de conventionnalité*); see [FRANCE REPORT], p.13.

⁴⁵ Under art. 16 of the French Constitution, not only can President take measures normally reserved for Parliament, but those measures cannot be subject to review by administrative courts, because they are deemed to emanate not from the executive branch of the state but from the legislature. Since the constitutional reform of 2008, the Conseil constitutionnel, the only competent organ in that regard, can now review the legality of the continued application of the art. 16 regime, but no sooner than 30 days after its introduction. One should note that art. 16 has only been used once in French history, by General Charles de Gaulle, during the Algerian War in 1961 ([FRANCE REPORT], p. 15–16).

⁴⁶ That is not to say that the Swiss constitutional system is not based on a commitment to the rule of law (see supra no. 8 on art. 5 of the Swiss Constitution). For our attempt at rationalising the coexisting commitment to the parliamentary principle and the rule of law, see pp. 8–9 above.

⁴⁷ All legislative and executive power was concentrated in the office of the Governor, who also appointed judges, although their security of tenure was protected by Letters Patent under the colonial arrangement with the United Kingdom [HONG KONG REPORT], p. 17.

⁴⁸ Chan notes that Hong Kong courts have elaborated a nuanced doctrine of the separation of powers, highlighting its three functions: to demarcate and protect the area of judicial independence, to establish the permissible level of judicial interference in parliamentary affairs, and to require the appropriate degree of judicial deference in non-judicial matters; see [HONG KONG REPORT], p. 18.

⁴⁹ The increasing control exercised by China in Hong Kong casts doubt on the viability of the doctrine of separation of powers in the region, as it is irreconcilable with the Chinese approach that equates the state

In Afghanistan ruled by the Taliban, the country's government wields executive power only in theory, such power being de facto exercised by the Taliban leadership council.⁵⁰

On a modern account of the rule of law, judicial control of the legislator constitutes a vital element of securing the rule of law. The presence of such control, including – crucially – constitutionality review, dramatically changes the constellation of constitutional actors, by engaging the courts in the process of law making. It is often said that effective constitutionality review is a complementary feature of a modern democracy; it is also a corrective feature, as regards the possible defects inherent in majoritarian systems, especially when the protection of fundamental and minorities' rights is concerned. The essence of judicial review lies in limiting the arbitrariness of the executive and the legislative powers, imposing constraints pertaining to both procedural and substantive aspects of law making.

There is a variety of models of constitutionality review, and the reports discussed here make the differences between them apparent. At the outset, we can remark that a strong position of the independent judiciary, empowered to undertake such review, is characteristic of systems that do not just state the importance of the rule of law, but are committed to it as an operative principle. In this sense, there is a correlation between the presence of potent constitutionality review and respect for the rule of law. That is not to say that the absence of constitutionality review in itself implies the lack of such respect or commitment. This cannot be the case, given the existence of numerous other possible mechanisms and safeguards that prevent the erosion of the rule of law. Finally, constitutionality review can only play its enriching role provided that the judicial organ that undertakes it is sufficiently independent and lawfully established.⁵¹

Different models of constitutionality review present in the surveyed systems can be characterised according to a number of criteria: which organ undertakes the review (all courts, or a designated constitutional jurisdiction?), the horizontal scope of review (all legislative provisions; legislative provisions excluding those adopted by way of referendum; executive measures only; positive measures only; all measures, including failure to take measures?); the vertical scope of review (control of procedural propriety; full substantive control; control of respect of fundamental rights?); norms against which review is conducted (constitutional norms; norms of international law; all acts hierarchically superior to the act under review?); temporal scope of review (preventive or subsequent review?); organs allowed to initiate review (courts; other public organs; individuals?); consequences of unconstitutionality (instant invalidity; partial derogation; postponed invalidity; injunction to the legislator to remedy the unconstitutionality?).

Three different approaches to the question of constitutionality review can be observed in the surveyed systems: limited review by ordinary courts; limited review by a designated constitutional jurisdiction; extensive review (both as regards the list of organs able to initiate review, and the scope of review itself).

with the ruling party, hence not admitting that any part of the state could be outside of the party's control. In parallel, the Hong Kong Chief Executive issued a statement on 1 September 2020, reiterating the in Hong Kong, all state institutions are accountable to the Central Government, and as such they must work together; she negated the doctrine of separation of powers, and proclaimed instead that in Hong Kong, there is 'division of labours' ([HONG KONG REPORT], p. 19).

⁵⁰ See, [AFGHANISTAN REPORT], p. 6. Interestingly, A. Sethi points out that on many accounts of the Islamic doctrine, there is clearly a place for separation of powers, especially between law-developing ulemas and law-enforcing rulers ([AFGHANISTAN REPORT], pp. 20, 23).

⁵¹ A powerful constitutionality-reviewing organ will only help to align the system with the requirements of the rule of law insofar as it cannot be dominated, directly or indirectly, by organs of the power whose actions it is intended to scrutinise. In Poland, the unlawful nomination of certain judges to the Constitutional Tribunal marked the beginning of the constitutional crisis; see [POLAND REPORT], p. 11.

The first approach is most clearly present in the British legal system, which does not designate a specific jurisdiction for the purpose of judicial review, and where such review is strictly limited in that it cannot include Acts of Parliament, such Acts being protected under the principle of parliamentary sovereignty.⁵² In this way, the sovereignty of UK Parliament is absolute. Even though there are examples of judicial obiter dicta discussing the possibility of refusing to apply an Act of Parliament in some very limited circumstances, the implications of such remarks for the principle of parliamentary sovereignty should not be overstated.⁵³ As regards judicial review of executive acts, such review is habitually undertaken by courts at different levels of seniority, and its intensity varies according to the context, with a special review model reserved for cases where fundamental rights are in question.⁵⁴

The Canadian system can be placed in the same category; there, constitutionality review of legislative acts, conducted by the Supreme Court, is only possible on the grounds of ‘manner and form’.⁵⁵ It is noteworthy that this narrow conception of *primauté de droit* does not permit judicial scrutiny of legislative measures on the ground of their retroactivity.⁵⁶ Interestingly, H.-R. Zhou and A. Labrecque expect the principle of the rule of law to evolve, with a possible widening of judicial competence for review.⁵⁷

In Switzerland, judicial review of legislative acts is similarly limited; even the Federal Tribunal is not allowed to question the validity of such acts on the ground that they violate the Swiss Constitution. However, Swiss law allows judicial review as regards the conformity of legislative acts with binding norms of international law, but only in concreto, as part of ongoing legal disputes, excluding abstract control of such acts.⁵⁸

The second approach of those mentioned above can be observed in France, where until 2010, constitutionality review of acts of the National Assembly by the Conseil constitutionnel could only be preventive, not subsequent. The constitutional reform of 2010 introduced the mechanism of *questions prioritaires de constitutionnalité* (QPC), addressed to the Conseil constitutionnel, but without opening it to individuals; on the contrary, only the country’s highest

⁵² [UK REPORT], p. 9.

⁵³ See, especially, Lord Carnwath in *R (Privacy International) v. Investigatory Powers Tribunal* [2019] UKSC 22, [2020] AC 49, and his later comments about the implications of his remarks in that decision: The Constitutional Law Matters project, webinar with Lord Carnwath, <https://constitutionalawmatters.org/2022/02/lord-carnwath-lecture/> (accessed on 31 August 2022).

⁵⁴ UK courts regularly review actions of the executive on many grounds. In this context, the special importance of fundamental rights is clearly seen in that the proportionality review model is reserved for those cases only where infringement of a fundamental right is alleged. This model is designed to provide a higher standard of protection of the interests of the individual than the standard ‘reasonableness’ review applicable to all administrative measures.

⁵⁵ This was the case in *Re Manitoba Language Rights* [1985] 1 S.C.R. 721, where the Supreme Court declared the invalidity of laws enacted for the Manitoba province that did not comply with the condition of an earlier federal law that required all Manitoba statutes to be written both in English and in French; see, [CANADA REPORT], p. 5.

⁵⁶ See, *British Columbia v Imperial Tobacco Canada Ltd* [2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49, where the Supreme Court declared that laws allowing the government to take action against tobacco companies were not invalid, rejecting arguments attacking those laws on grounds, inter alia, of their alleged retrospectivity. The Court drew a distinction between judicial control of the executive and legislative powers, emphasising that in the second case, such control, which consists in challenging the validity of legislative acts, is only possible on the ground of incorrect ‘manner and form’ of their promulgation, without scrutinising their content.

⁵⁷ See [CANADA REPORT], p. 12; it should be stressed that this general observation does not directly relate to the author’s discussion of the principle of retroactivity.

⁵⁸ [SWITZERLAND REPORT], p. 13.

judicial institutions – Conseil d’Etat and Cour de cassation – can challenge the constitutionality of legislative provisions in this way. They are in no way obliged to put forward such questions upon the request of the individual whose case they are considering.⁵⁹ We must add that, as a result of the Conseil constitutionnel’s own decision in 1962, the organ has no jurisdiction to consider the constitutionality of laws adopted by way of referendum.⁶⁰

Finally, the third approach is manifested in countries such as South Africa, Australia, Argentina, Germany, Poland, Lithuania, and Romania. In South Africa, a declaration that the legislative act under review violates the principle of separation of powers can be the basis for a verdict of unconstitutionality by the Constitutional Court; this can be the case where such act unduly limits the power of judicial institutions, but also when it delegates administrative functions to judges.⁶¹ In addition to the Constitutional Court, other jurisdictions are not only allowed, but obliged, by art. 172 of the Constitution, to declare the invalidity of Acts that they find to be unconstitutional, including with suspensive effect, and to impose a duty on the legislator to cure the effects of such unconstitutionality. While such declarations can be issued by any court, they cannot enter into force without a prior approval of the Constitutional Court.⁶² In Australia, where the Constitution does not expressly provide for judicial review of legislative acts at either state or federal level, and where there is no entrenched overarching positive legal norm to guarantee the protection of fundamental rights, the High Court can nonetheless exercise control to ensure that the Constitution is respected by the legislator.⁶³ The Australian Constitution contains a closed list of subject matters and purposes with regard to which the Federal Parliament can pass laws, and acts that go beyond this list can be declared invalid by the High Court.⁶⁴ In Argentina, there is no limitation on the type of acts that can be subject to judicial review, and thus all courts can review the constitutionality of all legal norms.⁶⁵ Moreover, since 2012, the Supreme Court can in some cases initiate constitutionality review *ex officio*, as well as pronounce on the constitutionality of a failure to legislate.⁶⁶

⁵⁹ [FRANCE REPORT], p. 13.

⁶⁰ [FRANCE REPORT], p. 8; it is noteworthy that this constraint on the power of the Conseil constitutionnel was accepted by the organ itself, and the French doctrine does not unanimously approve of this solution. In addition, even if the Conseil constitutionnel will not scrutinise the legality of laws adopted in a referendum, it seems that it still has the option to challenge their legality by reviewing the propriety of preparatory acts, such as the project of a law submitted to a referendum; this has never been done in practice ([FRANCE REPORT], p. 15).

⁶¹ [SOUTH AFRICA REPORT], p. 8.

⁶² *Ibid.*, p. 12.

⁶³ In stark contrast with the British principle of parliamentary sovereignty, the Australian Parliament does not enjoy the same status under the country’s federal set-up. In the Communist Party Case [1951] HCA 5, (1951) 83 CLR 1, the High Court emphasised that ‘[a] Parliament of limited powers cannot arrogate a power to itself by attaching a label to a statute,’ and that ‘a stream cannot rise higher than its source’ (see, [AUSTRALIA REPORT], p. 4).

⁶⁴ See, in particular, the discussion of the Communist Party Case: [AUSTRALIA REPORT], pp. 3–6. Another noteworthy tool available to Australian judges are interpretative presumptions, many of which ‘reflect other, individuated requirements of the rule of law’: ‘Thus even a broadly worded and ostensibly unlimited grant of power will be read subject to the subject matter, purpose and scope of the statute in which it appears, and broader norms concerning the proper exercise of executive power. Often, this will include a requirement to exercise the power in a manner that is procedurally fair. Secondly, it is presumed that statutes do not have retrospective effect. Finally, it is presumed that statutes do not abrogate fundamental rights, such as the right to liberty, or property rights, or freedom from speech’ ([AUSTRALIA REPORT], pp. 13–14).

⁶⁵ [ARGENTINA REPORT], p. 10–11.

⁶⁶ Constitutionality review *ex officio*, as well as recognition by Argentinian courts of the possibility of ‘unconstitutionality by omission’, have been highlighted by a part of Argentinian doctrine as indicative of inten-

Very potent models of constitutionality review can be seen in Germany, as well as in those Central and Eastern European states that have experienced Communist totalitarianism in the 20th century. It is the more destructive for the constitutional balance in those states that are undergoing a rule of law crisis to see this institution of effective constitutionality review eroded, given its prominent role in their constitutions; this is the case in Poland, where there has been no independent constitutionality review since 2016, following the political takeover of the Constitutional Tribunal by the ruling party.

If the mere presence of constitutionality review implies a certain encroachment by the judicial power on the legislator's domain, in some cases it is so significant as to amount to a decisive departure from the classical conception of separation of powers. This is the case especially when the reviewing organ not only decides questions of the validity of legal norms, but substitutes or prescribes the content of these norms, thereby transforming itself from a controlling instance (a sort of 'negative legislator') to a quasi-legislative body ('positive legislator'). A highly activist approach of such organs is likely to have an impact on the functioning of the rule of law in systems within which they operate. On the one hand, a broad constitutionality review model, that includes all types of normative legal acts, including norms of international law, and legislative omissions, combined with a broad competence to initiate such review, extended to courts and individuals alike, may strengthen constitutional guarantees for individuals, especially as regards their fundamental rights. On the other hand, such models are not without risks of their own. Assuming the role of legislators will sometimes force judges to pronounce on matters that require making important political choices, including about controversial and socially divisive issues. In this context, a departure from the democratic principle of representation may lead to arbitrary law making, weakening the rule of law. Judicial legislation also carries the risk of unpredictability and legal uncertainty, eroding legal security of individuals, especially in those cases where they will not be given enough time to make adjustments to reflect the new state of law, including in the context of property rights and social welfare.

Against the background of these observations, one must see that the question of separation of powers does not in itself determine whether or not a given legal system adheres to the rule of law; such adherence may be present even where there is an imperfect balance between the different powers in the state. Rule of law deficiencies caused by such imbalance may be mediated by other elements, which is noted by A.L. Young, who emphasises the importance of political mechanisms employed to control the ruling parliamentary majority, which help to protect fundamental rights and obligations derived from international law from violation by the sovereign legislator. As part of the legislative procedure, a sort of 'conventionality control' of the Bill is undertaken, and the Minister promoting the Bill is required to make a declaration that the Bill is compatible with Convention rights, or that he or she is unable to make such a declaration. This requirement is in addition to the work of the Joint Committee on Human Rights.⁶⁷ Of course, the extent to which such 'soft' control mechanisms can be effective depends on the political and constitutional culture of the system that employs them.⁶⁸

sifying 'judicial activism' ([ARGENTINA REPORT], p. 11–12). It is noteworthy that such broad powers of constitutional control seem to have been codified by the legislator in its passing of the New Civil and Commercial Code (*ibid.*, p. 12).

⁶⁷ [UK REPORT], p. 11.

⁶⁸ A.L. Young notes that 'there are recent examples of Bills in which the legislature is deliberately planning to legislate contrary to its international law obligations' (*ibid.*, p. 10). For instance, the new Illegal Migration Bill, sponsored by Suella Braverman, has faced vocal criticism on this ground, the Secretary herself admitting her willingness to 'push boundaries of international law' – C. Hymas, 'Suella Braverman vows

IV. JUDICIARY AND THE RULE OF LAW; STATUS OF JUDICIAL POWER AND JUDICIAL INDEPENDENCE

The status, independence, and competence of the judiciary are central to debates about the rule of law. Reflecting back on the history of the rule of law, one remembers that its beginning lay in the enactment of Magna Carta in England.⁶⁹ Restraining the arbitrariness of the King's rule necessitated, on the one hand, the prohibition of punishment without trial, and on the other, affirming the right of access to justice for all.⁷⁰ This living legacy of Magna Carta is evoked by M.N.S. Sellers, who emphasises the role that the U.S. Supreme Court has played from the early days in reminding Americans that the federal government is 'a government of law and not of men'⁷¹.

The right to a fair trial before an independent and impartial court is considered of paramount importance; in a way, it is a defining element of the rule of law. Indeed, it can be thought of as a fundamental right with the status of a 'meta-right', whose respect is necessary to ensure the respect of all other rights. This special status is emphasised in the case-law of the CJEU,⁷² and is reflected in the reports in this volume.⁷³

to "push boundaries of international law" to stop migrants', *The Telegraph*, 7 March 2023 (<https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/03/06/suella-braverman-vows-push-boundaries-international-law-stop/>, accessed on 12 March 2023).

⁶⁹ Concerns about arbitrary and unjust government did not, of course, begin in thirteenth-century Europe – see, e.g., Deuteronomy 17.14–20. Nor did the several issues of Magna Carta decisively establish a judiciary similar to that of the present day. This does not negate the symbolic importance of Magna Carta as the first step to the development of what we now know as the rule of law.

⁷⁰ In chapter 40, the Charter proclaimed: 'To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice.' (G.R.C. Davis, *Magna Carta*, London: British Museum, 1963, pp. 23–33, <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>, accessed on 31 August 2022).

⁷¹ See, [US REPORT], p. 8.

⁷² The Portuguese Judges case (C-64/26) is traditionally seen as the starting point for the ECJ case-law on judicial independence; see also *Minister of Justice and Equality (C-216/18)*, *Commission v Poland – Retirements from Supreme Court (C-619/18)*, *Romanian Judges Forum (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19)*. The present democratic backsliding in some Member States has allowed the Court and its Advocates General to propose an increasingly nuanced approach to the question of judicial independence, distinguishing between measures that amount to systemic and general deficiencies and those that constitute particularised violations of judicial independence, each category dealt with differently (for a discussion of this issue, see [L PECH REPORT], pp. 8–10). D. Kochenov notes a certain reappraisal by the ECJ of well-known requirements of judicial independence that may allow it to respond to democratic backsliding in Member States more effectively: 'The revolution at the heart of EU's constitutionalism has thus brought about seemingly nothing new: all the elements [it] draws upon – from the on-going dialogue between the national courts acting in their EU-law capacity and the Court of Justice to the need to ensure that individuals can fully draw on their "legal heritage" of rights articulated at the supranational level – have been with us all along. It is their reshuffling, in the light of reinterpreting the requirements of Article 19(1) TEU as well as Article 47 CFR in order to enable EU's direct intervention – like in *Commission v. Poland (The Independence of Supreme Court)* where a complete restoration of the *status quo ante* has been ordered by the Court, undoing the so-called "judicial reform" – or an indirect intervention – like in *A.K. (The Independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court)*, the Court instructing the Polish counterpart to apply a clear test of independence to the questionable body at issue parading as one of the chambers of the Polish Supreme Court, based on the substantive meaning of judicial independence drawn from the analysis of Article 47 CFR' ([KOCHENOV REPORT], p. 11).

⁷³ This is especially visible in those reports that describe the rule of law in a state of decline, such decline characteristically involving attacks on judicial independence in its early stages. See, for example, [POLAND REPORT], pp. 12–13; [HONG KONG REPORT], pp. 19–20.

Within the grand scheme of the rule of law, the judicial power can only play its protective role if members of the judiciary exercise their function independently and impartially. There is no doubt that there is a correlation between the lack of judicial independence and defectiveness, weak character, and inefficiency of the rule of law. Here, correlation does not equal causation; rule of law crises can result from abuse of democratic mechanisms or from inherent defects in such mechanisms. A defective judicial branch, while itself an unlikely primary cause of a rule of law crisis, is a most typical symptom, and one that inevitably leads to the diagnosis of a structural crisis permeating the legal system. This is well illustrated in the reports by L. Pech and D. Kochenov, who describe this phenomenon in certain EU Member States.⁷⁴ Furthermore, this thesis is confirmed by analyses set out in national reports; systems where judges face undue pressure, restrictions, and punitive sanctions in retribution for exercising their independence, can no longer be characterised as systems that adhere to the rule of law.

Three caveats must be introduced here. First, one must not confound the issue of the scope of judicial competence with that of the independence of courts. Jurisdictional arrangements differ between systems, which is especially clear in the context of judicial review, as discussed above. A narrow judicial review model cannot in itself be taken to imperil the position of the judiciary in a way that would threaten the rule of law.

Secondly, political pressure and attempts to limit judicial independence vary in intensity. Some tensions between political and judicial powers are inevitable even in old, secure democracies. When we speak of the lack of judicial independence, we also mean the presence of structural mechanisms oriented towards producing this lack. Moreover, given that separation of powers cannot be taken to require absolute independence of branches of state from one another, but rather a proper balance founded on mutual control, one cannot infer a rule of law crisis from the mere fact that actors of the political power, such as Parliament or the Minister of Justice, exercise some control over the judiciary. Thus, the influence that the legislative majority or the executive power may have over the process of judicial appointments (such as in Switzerland,⁷⁵ in Germany,⁷⁶ or in France⁷⁷) does not per se suggest a lack of judicial independence. Such prospect, however, appears, when there is a politicisation of the process of appointments, often combined with a politicisation of related mechanisms of control that

⁷⁴ L. Pech discusses not only Poland and Hungary, ‘world’s top two autocratising countries’, but also Romania, whose judicial reforms in 2017–2019 have been the object of a preliminary ruling of the ECJ on 18 May 2021 in Joined Cases C83/19, C127/19, C195/19, C291/19, C355/19 and C-397/19, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’ et al.*, EU:C:2021:393; see [L PECH REPORT], pp. 11–12. D. Kochenov notes the populist aspect of rule of law crises, citing the idea of a ‘democratic-backsliding social contract’, developed by D. Adamski: ‘courts “cannot preclude a social contract of democratic backsliding when a society concludes that an illiberal system is superior to its previously tried liberal alternatives”. And this, precisely, seems to be the case in at least two EU Member States at the moment.’ This, for Kochenov, highlights the need for an effective supranational judiciary ([KOCHENOV REPORT], p. 15).

⁷⁵ In Switzerland, the Federal Assembly not only nominates judges, including members of the Federal Council, but also has the last word in deciding the budget for the judiciary; see [SWITZERLAND REPORT], pp. 13–14.

⁷⁶ Even though judicial appointments are decided by the government, such decisions themselves are subject to strict judicial review; see, J. Riedel, ‘Judicial Review of Judicial Appointments in Germany’ (2020) 11(1) *International Journal for Court Administration* 2, DOI: <http://doi.org/10.36745/ijca.296>.

⁷⁷ In France, the status of the Conseil constitutionnel is regarded by a part of the doctrine as questionable from the point of view of judicial independence. Not only are all its members appointed by the President of the Republic, the National Assembly, or the President of the Senate, but there are no conditions linked to the status of persons thus nominated that would limit the discretion of these decision makers. Furthermore, as nominations of members of the Conseil constitutionnel are qualified as ‘acts of government’, they are not subject to judicial review; see, [FRANCE REPORT], pp. 18–19.

impact the career progression of judges, including the removal of politically inconvenient judges through disciplinary procedures.⁷⁸ This can have a chilling effect on judges, with visible consequences for their decision making.⁷⁹

Thirdly, the ‘impartial bystander’ test is a good and important standard that can allow one to discern the loss of independence by the judiciary; this test is used in the case-law of the CJEU.⁸⁰ It aims to measure to what extent the general public perceive their judiciary as independent and impartial. The general public thus become the ultimate point of reference.

The correlation between the limitation of judicial independence and the decline of the rule of law is illustrated by the developments described in national reports. In Turkey, the political power has a decisive influence on the functioning of courts, which leads to their de facto full subordination to the ruling party, with the judicial branch repositioned as a component of the country’s political system. After the failed coup in 2016, around four thousand judges and prosecutors were removed from profession, including two members of the Constitutional Court; many were arrested and accused of having links to terrorist organisations. This situation put Turkish judges before a real conflict of values, forcing them to choose between limiting their contributions to solving cases in a legalistic manner, and continuing to take full advantage of their faculties by relying on more general constitutional rules, which carried a risk of repercussions.⁸¹ In Hong Kong, the Chief Executive not only appoints judges, but also controls the body tasked with their removal. The executive power expects judges to be guided in their work by ‘patriotism’ and ‘considerations of national security’.⁸² This position of the judiciary as part of the government administration, limiting their independence, is inscribed in the logic of the Hong Kong constitutional model, with its rejection of separation of powers in favour of ‘division of labours’. This leads to a significant imbalance between the different

⁷⁸ Such as in Poland, where the politicised disciplinary system has already been declared to violate EU law by the ECJ; see Judgement of the Court of 15 July 2021, *Commission v Poland* (disciplinary regime for judges), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁹ In this regard, the Venice Commission emphasises that the framework for disciplinary proceedings for judges must be such as not to compromise their irremovability: ‘Grounds for removal should be limited to serious breaches of disciplinary or criminal provisions established by law or the inability of the judge to perform judicial functions. The procedure for removal should be clearly prescribed in the law, and legal remedies against a removal decision should be made available. The grounds for disciplinary measures should be clearly defined and sanctions limited to intentional offences and gross negligence. Irremovability implies that transfers against the will of the judge should be permissible only in exceptional cases, such as legitimate institutional reorganisation. Disciplinary proceedings should be entrusted to either the judicial council or a disciplinary board within the council. Decisions of disciplinary bodies should be appealable to a court’ ([V COM REPORT], p. 15).

⁸⁰ See, for example, Judgment of the Court of 26 March 2020, *Simpson and HG v Council of the European Union and European Commission*, Joined Cases C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II, para 71: ‘[T]his Court has held that the requirements that courts be independent and impartial form part of the essence of the right to effective judicial protection and the fundamental right to a fair trial, which is of cardinal importance as a guarantee that all the rights which individuals derive from EU law will be protected and that the values common to the Member States set out in Article 2 TEU, in particular the value of the rule of law, will be safeguarded. Those requirements require rules, particularly as regards the composition of the body and the appointment, length of service and grounds for abstention, rejection and dismissal of its members, in order to dispel any reasonable doubt in the minds of individuals as to the imperviousness of that body to external factors and its neutrality with respect to the interests before it. As regards appointment decisions specifically, it is in particular necessary for the substantive conditions and detailed procedural rules governing the adoption of those decisions to be such that they cannot give rise to such reasonable doubts with respect to the judges appointed.’

⁸¹ See, [TURKEY REPORT] pp. 5–11.

⁸² J. Chan notes that ‘[t]he treatment of judges as part of the government administration and the requirement of patriotism caused considerable alarm in the community’; [HONG KONG REPORT], p. 18.

objectives of the system: protection of national security and order accompanied by a systematic increase of criminal penalties on the one hand, and respect of fundamental rights on the other.⁸³ In Egypt, the government exerts pressure on judges and expects their subjugation to the interests of the ruling class. ‘Disobedient’ members of the judiciary face sanctions, such as travel bans and restriction of pension benefits.⁸⁴

L. Pech’s report provides a clear illustration of the process of incremental subordination of the judiciary to political power. In recent years, reforms in the justice systems of several EU Member States have been decried as infringing the principle of judicial independence. Such reforms have included changes in the systems of judicial appointments and disciplinary regimes, as well as other attempts to influence the content of judicial decisions, such as by purporting to limit the recourse by national judges to make references for preliminary rulings to the ECJ.⁸⁵ In his report, L. Pech notes that national judges in those states have increasingly turned to the preliminary reference procedure as a tool not only to obtain answers on how to decide contentious cases in accordance with EU law, but also to voice their concerns about the compatibility with EU law of solutions pushed for by national legislators. However, this has been met with a lacklustre response by the Commission, with no corresponding increase in infringement actions against those Member States.⁸⁶

Some concluding remarks on this topic are in order. First, even sound institutional guarantees are not sufficient to counter expansionist tendencies of political power backed by parliamentary majority. Secondly, the erosion of judicial independence, and further, of the rule of law, tends to be incremental, and take the form of step-by-step eradication of guarantees on which this independence rests. Only a general, high-level survey of the legal system allows one to diagnose this structural problem. Thirdly, this process of eradication can be significantly hindered by judges themselves, provided that they withstand political pressure and use available instruments to secure the quality of their decisions; such instruments can include the primacy of constitutional norms over ordinary laws, creative interpretation of laws to achieve constitutionality and conformity with international law, and finally, appealing to international institutions suited to the role of rule of law watchdogs, such as by submitting requests for preliminary rulings to the ECJ.

V. THE ROLE OF CASE-LAW IN CONSTITUTIONAL ARCHITECTURE

Virtually all reports strongly emphasise the role of case-law of national courts in shaping the standards of the legal system and determining the direction of its evolution.⁸⁷ In many systems, it was thanks to case-law that fundamental rules pertaining to the nature and quality

⁸³ See *supra* no. 49.

⁸⁴ [EGYPT REPORT], p. 13.

⁸⁵ Such developments have been present in Poland and Hungary, but also in other states, such as Romania. In his report, L. Pech gives a summary account of the ‘progressive autocratisation’ of Poland’s judicial institutions since 2016, beginning with the capture of Public Prosecutor’s office, turning then to the Constitutional Tribunal, ordinary courts, the Supreme Court, and the National Council of Judiciary. This progressive ‘one-institution-at-a-time’ approach to increase political power over judges seems symptomatic of democratic backsliding in Europe’s declining democracies; see, [L PECH REPORT], p. 19.

⁸⁶ L. Pech remarks that the Commission has launched no more than five infringement actions based on Article 19(1) TEU (principle of effective judicial independence) in the period between 2019 and 2021, compared to over fifty national requests for a preliminary ruling from judges ‘asking the Court of Justice to answer questions regarding the interpretation and application of Article 19(1) TEU in the face of manifest violations of judicial independence committed by national authorities’ ([L PECH REPORT], p. 18).

⁸⁷ This is obvious in common law systems (see, for instance, [AUSTRALIA REPORT], [SOUTH AFRICA REPORT], [CANADA REPORT], [UK REPORT]), but the role of case-law in shaping civil law systems is non-negligible (see, for example, [LITHUANIA REPORT], [GERMANY REPORT]).

of law, such as the principles of non-retroactivity and possibility,⁸⁸ have been developed and adopted as binding norms.⁸⁹ From this point of view, the interplay between the rule of law and case-law is obvious; without the latter, the former would have to remain an empty vessel and a purely decorative element of the legal system.

The topic of judicial activism is not addressed in most reports as a separate issue⁹⁰; only some authors present their reflections.⁹¹ L. Melica notes that the admission of judicial law-making denotes a certain dose of realism in legal doctrine, which sees ‘the essence of the law as the result of the conceptual investigation tested in reality.’⁹² At the same time, he considers the ‘activism’ of the Italian Constitutional Court to be, at times, ‘borderline unlawful’⁹³.

Systematically developed jurisprudence has exerted a strong impact on the entire process of creation of the EU autonomous order, in particular, through the methods of the purposive interpretation applied by the ECJ. As noted by D. Düsterhaus in his report, ‘often only purposive interpretation can effectively fill the lacunae which the masters of the treaties and, thereafter, the legislature have, often consciously, left. And since the treaties are also characterized by their express and copious references to the objectives of European integration, an interpretation allowing them to be effectively implemented does not upend the separation of powers. To the contrary, this is exactly what Treaty conform interpretation is about. In any event ... courts are there to uphold the rights of individuals, which have been democratically granted to them by the legislature.’⁹⁴

Based on the observations presented in national reports regarding the formation and evolution of the rule of law, one can see that case-law plays an important ‘adaptive’ role, allowing the legal system to be adjusted to changes that take place in modern societies without the

⁸⁸ Sometimes known as the ‘impossibility principle’, which embodies the Latin maxim *impossibile nulla obligatio est* and allows one to ‘excuse non-compliance with the impossible’; see [SOUTH AFRICA REPORT], pp. 9–10.

⁸⁹ The contribution of case-law to the development of fundamental rights has been especially strong in the American legal system, with the Supreme Court deriving a number of substantive and procedural rights from the Constitution and Constitutional Amendments – see [US REPORT].

⁹⁰ It should be stressed that the notion of judicial activism, as well as the criteria used to identify it in a given legal system, are not without controversies. In his report, D. Düsterhaus invokes ‘six testable criteria for measuring judicial activism’ developed in Margit Cohn and Mordechai Kremnitzer, ‘Judicial Activism: A Multidimensional Model’ (2005) 18 Can JL & Jur 333, 333: an activist court ‘[1] revises its prior decisions and opts for a radical outcome compared to prior case law [2] prefers purposive interpretation over text and its original meaning [3] interferes in policy making [4] expands or redefines its jurisdiction [5] decides in a broadly applicable manner and [6] instigates a legislative, administrative, judicial and/or public reaction’ ([D DÜSTERHAUS REPORT], p. 20 and no.195). That is not to say that judicial activism is atypical or dominant feature of adjudication by the ECJ. In fact, some scholars demonstrate that ‘the Court practices judicial restraint rather than activism. Indeed, it shows deference to secondary law, de facto follows precedent and does not usually engage in judicial legislation’ (see [D DÜSTERHAUS REPORT], section 5.5, pp. 20–24).

⁹¹ Such as in the Swiss report, in which L. Gonin remarks that the Swiss society is wary of judicial activism, and sceptical of the idea of a ‘living Constitution’ ([SWITZERLAND REPORT], p. 15), or in the South African report, noting that the country’s Constitutional Court has expressly recognised potential dangers of judicial activism, and pronounced that it must only be exercised when ‘called for’, at the same time acknowledging that the South Africa has a ‘living Constitution’, and that this must be reflected in its interpretation ([SOUTH AFRICA REPORT], pp. 15–16). In addition, other reports, such as the Lithuanian and Polish ones, emphasise the role played by case law of Constitutional Courts in the development of rule of law standards. In Lithuania, the Constitutional Court has elucidated a number of elements that must be regarded as ‘embedded in the Constitution’, such as the principle of responsible governance, or the doctrine of substantive and procedural limitations on the alteration of the Constitution; see, respectively, [LITHUANIA REPORT], pp. 3–9; [POLAND REPORT], p. 2.

⁹² [ITALY REPORT], p. 8.

⁹³ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁴ [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 21.

need for revolutionary turns or major legislative breakthroughs.⁹⁵ There seems to be no doubt that regardless of one's stance on judicial activism, in order to serve this 'adaptive' function, courts must not be shy of functional and purposive methods of interpretation, which cannot, in themselves, be equated with judicial activism, and which are necessary in legal systems fit for societies subject to frequent changes in economic and social spheres. It is noteworthy that reports relating to the EU legal system are especially adamant in emphasising the role played by these interpretative methods, given the fundamental influence of the CJEU's case-law on the whole EU legal order, including the general principles of EU law and, among them, the rule of law itself.⁹⁶ At the same time, this activist tendency in European judicial decision making is slowed down by other principles recognised by the CJEU, connected to legal certainty and security, as well as to the fulfilment of goals set by Member States and EU institutions.⁹⁷

Judicial activism must not lead to the upsetting of the institutional balance crucial for the rule of law; judges should not overstep the line defining their role within the 'checks and balances' model by taking on legislative initiatives; to do so would be to risk the decline of democratic guarantees, as well as legal certainty and security.⁹⁸ The approach to judicial interpretation has on some occasions become a source of tensions between the CJEU and national constitutional jurisdictions,⁹⁹ including around questions pertaining to the functional interpretation of the principle of the rule of law.¹⁰⁰ This controversy merits some further discussion, as it touches the essence of the elements that determine our understanding of foundational requirements of the rule of law in the given legal system. In general, CJEU's case-law¹⁰¹ looks at the functioning of the rule of law in a broad context, analyses it holistically, taking into account all constitutive elements of the system that may influence this functioning, especially as regards

⁹⁵ See, in this sense, [CANADA REPORT], p. 12: « Le contenu et la portée de la primauté du droit évoluera sans doute à mesure que la constitution continue de s'adapter aux changements sociaux pertinents. Au fur et à mesure que les juristes s'engagent dans des domaines moins connus de la constitution, de nouvelles idées seront développées et enrichiront d'autant notre compréhension de la constitution et maintiendront sa pertinence dans la société. »

⁹⁶ See, in this sense, the report by D. Kochenov, who focuses on 'the "other" side of the Rule of Law coin in Europe, as opposed to the story of the fight for the values of Article 2 TEU: the deployment of the principle of the Rule of Law by the Court of Justice to pre-empt the necessary dialogue and to disqualify substantive arguments of principle originating in other legal orders'; [D KOCHENOV REPORT], p. 1).

⁹⁷ D. Düsterhaus suggests that the Court sometimes errs on the side of deference: 'the Court's approach is neither always purposive, nor generally pro-integrationist. ... [O]ne would rather question why the noble objectives of EU integration are occasionally spurned in favor of minimalist, or "passivist" rulings. The latter term has been coined by *Goldner Lang* to systematize certain cases, in which the ECJ appears to abstain from using its powers so to make the political actors understand that a different interpretation would require legislative amendments'; [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 21.

⁹⁸ For a discussion of this issue at the EU level, see [D DÜSTERHAUS REPORT], Section 5.5, pp. 20–24.

⁹⁹ See the discussion of the German BVerG's PSPP judgment of 5 May 2020: [GERMANY REPORT], pp. 14–17.

¹⁰⁰ In Poland, the Constitutional Court has been led to declare that certain rulings of the ECJ were ultra vires, thus disagreeing with Luxembourg judges about the scope of review of domestic measures permitted by the Treaties: 'While the CJEU makes verdicts on temporary means aiming to stop the activity of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, the Polish Constitutional Tribunal accepts undertaking such means as unlawful for the reason of the lacking competence of the CJEU to interfere with the sphere of organization of the judiciary in Poland (i.e. the ultra vires activity)' ([POLAND REPORT], p. 20. See also the discussion in section 5.3 of the Romanian report, [ROMANIA REPORT], pp. 33–42.

¹⁰¹ See the case-law of the ECJ cited in the reports by L. Pech and D. Düsterhaus ([L PECH REPORT], pp. 4–5; [D DÜSTERHAUS REPORT], pp. 3–4); see also the Court's most complete exposé of the requirements of the rule of law in its decisions of 16 February 2022, *Hungary v Parliament and Council*, C-156/21, EU:C:2022:97, and *Poland v Parliament and Council*, C-157/21, EU:C:2022:98.

judicial independence. This includes judicial appointments, disciplinary regimes, respect and effective enforcement of judicial decisions, as well as career progression and promoting judges to leadership positions. In this context, it becomes clear that the notion of the rule of law cannot be limited to any one mechanism, but must be approached through an interplay of many factors, including the respect of constitutional tradition and political culture; taking all this into account allows one to appreciate the functioning of the rule of law in the given legal system. This understanding of the rule of law is a result of a long and incremental development of the case-law of the CJEU, pointing to the interrelation of values that are part of the EU axiology (such as democracy, pluralism, protection of fundamental rights, mentioned in art. 2 TEU), which are the foundation of the European identity. The contrary position¹⁰² rejects the contextual understanding of the rule of law, accusing the principle of definitional deficiencies that allow it to be fashioned to any liking. Here lies the clash of two fundamentally opposing philosophies of the rule of law. There can be no doubt that the former is to be preferred; it offers an account of the rule of law that allows it to serve its useful function as a helpful criterion for evaluation of legal systems.

VI. STRUCTURE FOR THE RULE OF LAW IN THE INTERNATIONAL FRAMEWORK; EUROPEAN UNION

The traditional approach in the constitutional doctrine associated the rule of law closely with domestic legal systems. The French and German terms – *l'Etat de droit* and *Staatsrecht* – by definition concern law at the state level. The interesting question is whether the notion of the rule of law is still relevant when applied to a supranational organisation. What we mean here is not what role the EU should play in promoting the rule of law among its Member States, but whether the criteria of the rule of law as discussed in the present chapter can be applied to its internal structures and actions. This question is addressed in the reports in the present volume characterising the European legal order. The functioning of the EU as a supranational organisation founded on the rule of law seems fully uncontroversial, based on the views expressed in the EU law doctrine, the legislative texts of EU law, and, first and foremost, the established case-law of the CJEU.¹⁰³

¹⁰² Such as that presented by the Polish Constitutional Tribunal in its decision of 7 October 2021, K 3/21, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001852/O/D20211852.pdf> (text in Polish, accessed on 31 August 2022).

¹⁰³ See, [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 1: 'Having evolved from a series of sectoral integration agreements between six European countries into a truly autonomous legal order comprising at times up to 28 Member States and their nationals, the European Union epitomizes the idea of multi-level polity building through law. Its fundamental premiss, expressed in Article 2 TEU, is that each Member State shares with all the others a set of common values. One of these values is the rule of law.' See, also, *Les Verts v Parliament*, Case 294/83, para. 23: 'It must first be emphasized in this regard that the European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty. In particular, ... the Treaty established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of measures adopted by the institutions. Natural and legal persons are thus protected against the application to them of general measures which they cannot contest directly before the Court by reason of the special conditions of admissibility ... Where the Community institutions are responsible for the administrative implementation of such measures, natural or legal persons may bring a direct action before the Court against implementing measures which are addressed to them or which are of direct and individual concern to them and, in support of such an action, plead the illegality of the general measure on which they are based. Where implementation is

One must note that this question, which does not arise in relation to most other international organisations,¹⁰⁴ does not appear solely because of the structure or competence of the EU, but rather as a by-product of the EU autonomous legal order,¹⁰⁵ which directly impacts not only Member States, but also individuals. Such developed autonomous legal order comes with its own constitutional identity, which has been lately confirmed by the ECJ.¹⁰⁶ Therefore, one can propose that the application of the rule of law criteria to a supranational organisation is justified when this organisation disposes of legislative competence allowing it to make binding legal norms, giving rise directly to rights and obligations for individuals, and not just for polities that belong to this organisation. In such a case, the expectations of the addressees of this law regarding its promulgation, content, and enforcement, justify adopting the same criteria for evaluation of this law as those that apply in the national systems coexisting with this international legal order.¹⁰⁷ This does not mean a simple transposability of all rules and values formed at the national level to the organisational level. An instructive illustration of this issue is the question of the relationship between democracy and the rule of law in the EU. As D. Dusterhaus correctly remarks, there is a structural quality of the EU that lies in the “‘dual structure of democratic legitimacy’”, which comprises the body of all EU citizens collectively, on the one hand, and the various individual peoples of Europe organised in and by their national constitutions, on the other.¹⁰⁸ Subject to this qualification, the essence of the rule of law as a principle determining the nature of an organisation such as the European Union remains the same, especially as concerns the association of this principle with democratic mechanisms and fundamental rights.

This is also reflected in the recent Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget (‘ROLCOM Regulation’). In its Recital 6, the legislator restates the view that ‘[r]espect for the rule of law is intrinsically linked to respect for democracy and for fundamental rights. There can be no democracy and respect for fundamental rights without respect for the rule of law and vice versa.’¹⁰⁹ Maximising participation of the people in the decision-making process is thus a crucial element of EU democratic mechanisms. D. Dusterhaus observes that the Treaties seem to establish the EU’s normative commitment to representative and participatory democracy.¹¹⁰ In a manner similar to numerous national systems, EU law does not define directly or exhaustively the notion and the concept of the rule of law¹¹¹ and the content of this principle is identified and specified in particular by CJEU case-law, highlighting legality review and effective judicial protection among its core attributes,

a matter for the national authorities, such persons may plead the invalidity of general measures before the national courts and cause the latter to request the Court of Justice for a preliminary ruling.’

¹⁰⁴ For instance, there is no question of the rule of law being used as a criterion to analyse actions of the OSCE.

¹⁰⁵ Under ‘autonomy’ of a legal order we understand its self-referentiality: see K. Lenaerts, ‘How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy’ (2013) 36(5) *Fordham International Law Journal* 1307.

¹⁰⁶ See the Court’s decisions of 16 February 2022, *supra* no.98.

¹⁰⁷ Even though organisations such as the EU are different from states in that they lack their own practical power to enforce laws thus made, which is why J. Weiler has contrasted EU’s ‘top-to-bottom hierarchy of norms’ and its ‘bottom-to-top hierarchy of authority and real power’: J. Weiler, ‘Federalism Without Constitutionalism: Europe’s Sonderweg’ in N. Kalypso and R. Howse (eds), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford, 2001; online edn, Oxford Academic, 1 Nov. 2003), p. 57.

¹⁰⁸ [D DÜSTERHAUS REPORT], section 3.1, p. 5.

¹⁰⁹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget; see, also, [D DUSTERHAUS REPORT], pp. 4–5.

¹¹⁰ In a system that D. Dusterhaus accurately labels as *demoicracy*: [D DÜSTERHAUS REPORT], section 3, pp. 4–9.

¹¹¹ But see *supra*, no. 28.

as well as protection of fundamental rights, (administrative) legality, legal certainty, separation of powers, and sound administration.¹¹²

The principle of effective judicial protection emerges as a universal requirement of the rule of law, both in national legal systems, and in EU law, the latter enshrining it in art. 19 TUE and art. 47 of the Charter of Fundamental Rights. This principle has been addressed, and its importance emphasised, in numerous ECJ decisions.¹¹³ Nevertheless, some elements of the judicial protection arrangement in EU law are the object of criticism by certain scholars, who indicate among them the unsatisfactory system of appointments of members of EU judicial institutions and insufficient guarantees of their irremovability,¹¹⁴ limited procedural legitimization for individuals to initiate proceedings before the Court, with rules that favour institutional parties (EU institutions and Member States),¹¹⁵ as well as double standards of judicial protection requirements applied by the Court of Justice.¹¹⁶ As already indicated above, a supranational organization based on the rule of law by definition has to respect fundamental rights in its internal order; this requirement is all the more evident in the case of the European Union, with its legislative competences and far-reaching instruments to ensure compliance with EU law by the legal orders of its Member States, including in the sphere of fundamental rights protection.¹¹⁷ The extent to which the CJEU actually complies with the requirements that it imposes on Member States has been an object of academic scrutiny.¹¹⁸ In particular, it is observed that in its review of secondary law, the Court allows a broad discretion to the EU legislature, which decreases its incentive to annul legislative acts for violation of fundamental rights.¹¹⁹ Against the theoretically high standard of the rule of law in the EU legal system, D. Dusterhaus concludes that ‘a certain veneration of autonomy has largely immunized the EU

¹¹² See [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 4, including no. 23–31 for an account of the relevant case-law of the Court of Justice and General Court. D. Dusterhaus underlines the importance of the recent ECJ ‘ROLCOM Regulation’ judgments of 16 February 2022, in which the content of rule of law has been confirmed and clarified to also include the principles of non-discrimination and equality before the law. The ROLCOM judgments have thus ‘approved, even constitutionalized, the exemplifications provided under the contested Regulation as a correct definition of the rule of law principle under EU law’. Advocate General Manel Campos Bordona in his Opinion to this judgment correctly underlined that ‘there is nothing to prevent the EU legislature from defining [the rule of law] more precisely in a specific area of application, such as implementation of the budget, for the purposes of establishing a financial conditionality mechanism’ (AG CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Opinion in Case C-156/21, EU:C:2021:974, para. 272).

¹¹³ See supra no. 103 for the judgment in *Les Verts*. See also case-law cited by D. Dusterhaus in his discussion of the issue of completeness of remedies, in section 5.2 of the report: [D DÜSTERHAUS REPORT], pp. 14–16.

¹¹⁴ [D DÜSTERHAUS REPORT], sections 5.1.1, 5.1.2, 5.1.5, pp. 11–14.

¹¹⁵ *Ibid.*, section 5.2, pp. 18–22.

¹¹⁶ D. Kochenov remarks that ‘[t]he EU often fails to practice what its apex Court preaches’ – [D KOCHENOV REPORT], p. 21 and no. 132.

¹¹⁷ D. Dusterhaus notes that ‘to be lawful, EU acts have to respect the fundamental rights recognized by the Charter which, under Article 6(1) TEU, has the same legal value as the Treaties’ ([D DÜSTERHAUS REPORT], p. 17). To ensure the compliance of its legislation with this requirement, the Commission has adopted operational guidelines and a fundamental rights checklist meant to assist its services with their fundamental rights impact assessment. However, these impact assessments have been criticized for being conducted selectively, or too superficially to deliver any real safeguards for fundamental rights ([D DÜSTERHAUS REPORT], section 5.3.1, pp. 17–18).

¹¹⁸ D. Dusterhaus remarks that ‘the Court has somewhat immunized secondary legislation against invalidation by posing the requirement that the wording of an act must be interpreted, as far as possible, in such a way as not to affect its validity and in conformity with primary law as a whole and, in particular, with the provisions of the Charter’ ([D DÜSTERHAUS REPORT], pp. 17–18).

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 23.

against outside scrutiny and the benefits of external critique and contention. In this regard, it may be argued that, as long as the discretion involved in the judicial review of legality is not itself checked and balanced, the rule of law is not fully observed in the EU legal order'.¹²⁰

To conclude, certain institutional solutions, such as those pertaining to the systemic architecture and to separation of powers, cannot be directly replicated at the supranational level, without taking into account the specificity and functions of the relevant organisation. That said, wherever there is an autonomous legal order, the question must arise of how to best respect the rule of law. Therefore, the rule of law is not a principle that applies exclusively to national legal systems.

VII. THE ROLE PLAYED BY INTERNATIONAL STANDARDS

The question of the role played by international standards and their impact on the conception of the rule of law yields no simple answer, given the significant differences between the surveyed systems. Undoubtedly, a trend of increasing importance of international standards for the rule of law can be observed since the second half of the 20th century, first after WWII and the experiences of fascism and Nazism, and intensifying again following the fall of the Soviet Union as regards Central and Eastern Europe. A search for universal ideals of law, derived from the common civilizational heritage, has been an attempt to conceive of a sure way to protect fundamental rights and avert the dangers that could materialise in national legal systems, should there be a decline of democratic processes. It is no coincidence that the Universal Declaration of Human Rights (1948), which set out to define the necessary universal minimum of fundamental rights protection,¹²¹ including the right to judicial protection, was adopted directly after the trauma of WWII. The right to a fair trial appears in virtually all subsequent international documents relating to human rights, from the European Convention of Human Rights (1950),¹²² and the International Covenant on Civil and Political Rights (1966),¹²³ to the American Convention on Human Rights (1969),¹²⁴ and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000).¹²⁵ These international norms were an attempt to create standards that would allow the individual to be protected from transgressions committed by his or her own state, against which there was no other defence, such transgressions being possibly legitimized by the state's own law. Therefore, the aim of their enactment was to strengthen the position of the individual and equip him or her with a new instrument as a shield against the power of public authorities. Nowadays, as L. Gonin rightly notes, the increasing internationalization of legal norms pertaining to the protection of the rule of law is related to the general social and economic globalisation processes.¹²⁶

¹²⁰ [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 3. The author proposes that 'for the EU rule of law to be effectively observed there needs to be an external control of whether the EU respects legal obligations beyond its reach. I here refer to international law obligations, more specifically to the ECHR and, yes, to the need for the EU to finally accede to this convention so that the ECtHR can exercise its jurisdiction' (ibid., p. 24). This, of course, might require a reimagining of the role played by the CJEU; as D. Kochenov notes, 'the Court's reliance on the argument of "autonomy" makes it clear that what we are dealing with is a recurrent claim to externally unchecked power' ([D KOCHENOV REPORT], p. 20).

¹²¹ See, especially, art. 8 and 10 of the Universal Declaration of Human Rights.

¹²² Art. 6 of the European Convention of Human Rights.

¹²³ Art. 14–16 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

¹²⁴ Art. 8 of the American Convention on Human Rights: "Pact of San José, Costa Rica".

¹²⁵ Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

¹²⁶ « La Suisse doit cependant, elle aussi, faire face à une internationalisation des règles normatives qui s'appliquent à elle. Reflet d'une transnationalisation de l'économie et de la société, cette évolution conduit à des débats, parfois importants, lorsque des normes – ou des décisions judiciaires – viennent « enrichir » le pays de normes matériellement constitutionnelles », [SWITZERLAND REPORT], p. 20.

The level of influence exerted by international standards is in the first place determined by the source of these standards and differs significantly between standards laid down by binding norms of international law, such as in the case of ratified conventions or directly effective EU law¹²⁷, and standards agreed on the basis of ‘soft law’, such as recommendations of the Venice Commission at the Council of Europe or the OSCE. Other factors to be considered are the type of legal instruments that can be employed if said standards are violated, such as the possibility for the individual to appeal to an international jurisdiction, like in the case of the ECHR,¹²⁸ as well as the possibility of subjecting the state in breach of said standards to some punitive sanction, regardless of and in addition to the remedy awarded to the victim. An example of such sanction is to be found in the system created by EU Treaties, with the caveat that EU law is qualitatively different from other forms of international law from the perspective of the legal orders of Member States. Finally, the legal culture and tradition of the given legal system can influence how ‘external’ international standards are accommodated.¹²⁹

Instruments for protection of fundamental rights play an important role in the effective implementation of international norms, which appears especially clearly in the reports from Lithuania,¹³⁰ France,¹³¹ Poland,¹³² and South Africa.¹³³ In EU law, international agreements

¹²⁷ In the present volume, see [FRANCE REPORT], [GERMANY REPORT], [POLAND REPORT], [LITHUANIA REPORT], [ROMANIA REPORT] for a discussion of the impact of standards derived from EU law.

¹²⁸ This should be seen as the single most efficient way of promoting the protection of rights of the individual, as reflected in the rich case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg, with the Court’s decisions laying down standards of protection that are now universally accepted in national and international systems. See, for example, the report on behalf of the Venice Commission, confirming the formative influence of the ECtHR: [V COM REPORT], pp. 25–26.

¹²⁹ See, for example, A. Young’s report: ‘The current political climate suggest that the UK would prefer to rely on its own longstanding history of upholding the rule of law, regardless of international standards. This means that any political pressure brought to bear on the UK from international mechanisms designed to monitor the rule of law have little, if any, influence in the UK, unless and until they underpin domestic political pressure. This is reinforced by the current climate after Brexit, which has removed the UK from the scope of the EU’s monitoring mechanisms to uphold the rule of law’; [UK REPORT], p. 17.

¹³⁰ In Lithuania, ‘[t]he Constitutional Court’s doctrine postulates Lithuania’s duty to maintain her law in line with international law standards. The imperative that Lithuania shall “follow the universally recognised principles and norms of international law” ... has been construed as signifying the constitutionalisation of *pacta sunt servanda* principle and the state’s duty to respect her international obligations that she had freely conferred upon herself. Where a national act competes with an international treaty, the latter must be applied. Lithuania adheres to a monist model where “[i]nternational treaties ratified by [the Seimas] shall be a constituent part of [her] legal system’; furthermore, ‘domestic legislation is steadily adjusted to the ECtHR standards by means of constitutional construction, legislative enactments, or changes in law-application practice’: [LITHUANIA REPORT], p. 5, 1.

¹³¹ In France, international law was of paramount importance until the introduction of a posteriori constitutionality review in 2010. Conventional control was a way to challenge the conformity of French law with international standards, including fundamental rights. The authors of the French report also note that « le droit international s’est avéré d’une importance primordiale pour la transition de la culture juridique française d’une tradition légicentriste à une mentalité plus conforme à l’idéal d’Etat de droit »: [FRANCE REPORT], p. 13.

¹³² The Polish report emphasises the role of art. 91 of the Constitution. Art. 91 para. 1 provides for incorporation of ratified international conventions into the domestic legal order and for a direct application of their norms. Under art. 91 para. 3, norms resulting from such international conventions may take priority over conflicting norms of national law ([POLAND REPORT], pp. 7–8). Another important mechanism for the protection of right to a fair trial and other fundamental rights is the constitutional complaint (*ibid.*, p. 9).

¹³³ In South Africa, the Constitution cements the place of international law in the country’s legal order, *inter alia*, by requiring courts to refer to international law when interpreting the Bill of Rights: ‘On the basis of this injunction, courts have referred to international human rights instruments and to case law of international and regional human rights bodies such as the Human Rights Committee, the African Commission

entered into by the Union are binding on the institutions of the Union and on Member States. For the purpose of annulment actions and preliminary rulings, provisions of such agreements ‘constitute benchmarks for secondary law, if they are unconditional and sufficiently precise, and [their] nature and structure ... allow for it’.¹³⁴

Importantly, the implementation of universal standards of legal protection can sometimes take place outside of the framework formally put in place by binding international norms, thanks to judicial practice, with the courts’ taking these standards into account when interpreting and applying national law.¹³⁵ Equally significant is the position taken by the legal system regarding customary international norms regulating mechanisms important for the functioning of the rule of law.¹³⁶

We should emphasise that regardless of the factors discussed above, the implementation of international standards can differ greatly between systems and rely on a variety of instruments even within the same legal system, such instruments including legislative measures, as well as a deliberate orientation of judicial practice. This second method is of fundamental importance, and is often regarded as the most efficient, and at the same time flexible, means of evolutionary adaptation of the national legal system to conform to international standards.¹³⁷ This mechanism usually takes the form of a universally recognised interpretative directive requiring judges to seek such interpretation of national law as will most closely reflect the content of the international norm or standard; in other words, judges will choose, among several semantically and logically acceptable interpretations, the one that is the closest to the international standard.¹³⁸ The Lithuanian

on Human and Peoples’ Rights, African Court on Human and Peoples’ Rights, the Inter-American Court or Commission of Human Rights, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights’ ([SOUTH AFRICA REPORT], pp. 18–19).

¹³⁴ [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 25. At the same time, the author observes that ‘[b]y refusing to admit the direct effect of certain provisions of international agreements, the Court tacitly empowers the legislature to ignore the prescriptions they contain, even though these still constitute a benchmark for the interpretation of national law, an approach actively pursued by the ECJ.’ This is problematic, because ‘[t]o preserve the rule of law ... implies to promote the possibility to rely on valid norms, whatever their origins. The absence of sanctions for disrespecting certain legal obligations binding upon the EU disputes its right to consider itself a Union based on the rule of law. In order to avoid creating an area free from any judicial review, the lack of direct effect of a provision of an international agreement should not preclude an examination of legality’ (ibid, p. 26).

¹³⁵ This is exemplified by the Hong Kong model, where appointment of foreign judges to the Court of Final Appeal has allowed judicial reasoning of that court to be influenced by international trends, including in the sphere of human rights. Despite the current political culture in Hong Kong, some foreign judges continue to be members of the panel, including judges from the UK Supreme Court. Others have refused to accept appointments; see, [HONG KONG REPORT], pp. 3–4, 20.

¹³⁶ For example, C. Muratoğlu refers to a 1990 ruling of the country’s Constitutional Court, accepting principles of law ‘recognized by all civilized nations’ as ‘supra constitutional norms’ ([TURKEY REPORT], p. 4). Elsewhere, section 232 of South African Constitution provides that ‘[c]ustomary international law is law in the Republic unless it is inconsistent with the Constitution or an Act of Parliament’ ([SOUTH AFRICA REPORT], p. 17). In Poland, art. 9 of the Constitution imposes an obligation on the state to adhere to binding norms of international law, which is commonly interpreted to include norms of customary law. Interestingly, L. Gonin notes that the national legislator takes decisions of the CJEU into account ‘as a matter of course’, even though the country is not an EU Member State ([SWITZERLAND REPORT], p. 18).

¹³⁷ This method of incorporation of international standards through the case-law of national courts has played a prominent role in the legal systems of developing democracies in post-transformation Eastern Europe; see [POLAND REPORT], p. 2; see also [LITHUANIA REPORT].

¹³⁸ In Switzerland, taking account of international law allows the Federal Tribunal to adopt a ‘dynamic’ reading of Swiss law, relying on the objective of achieving a sort of ‘practical conformity’ of legal norms ([SWITZERLAND REPORT], p. 15); the requirement of conformity with mandatory norms of international law is thus the only possible material limitation of Swiss democratic initiatives (ibid., p. 5).

system provides a characteristic and important example of the influence of established international standards of the rule of law on the judicial practice of interpretation and application of national law, including constitutional norms of this law. E. Kūris remarks that in Lithuania, the rule of law ‘permeates all constitutional provisions’. This gives considerable importance to international standards of the rule of Law, and the ‘judicial conceptualisation of the rule of law triggered the rise of the theory of constitutional principles, wherein they, depending on their function in the legal system, are categorised as either “determinative” or “coordinative” principles’.¹³⁹

The situation in Afghanistan provides a stark contrast to other surveyed systems; there, international standards developed by Western democracies are seen as an ‘anti-model’, a negative ideal for the interpretation and application of Islamic law.¹⁴⁰

International bodies, specialised in the promotion of rule of law standards, play a significant role by developing precise tools that allow them to monitor the situation in particular states, and to accurately identify problems with the functioning of mechanisms that guarantee the rule of law. If the exact impact of such institutions at the state level is difficult to measure, the mere presence of international bodies that operate precise and universally accepted standards defining the necessary elements of the rule of law creates an external incentive. It provides a point of reference that allows for a broader political and social public debate, helps in the creation of the civic society, and ultimately nudges the national system to approximate itself to these standards. On the European scale, such role is played by the Venice Commission and its checklists, that purport “to provide a tool for assessing the Rule of Law in a given country from the viewpoint of its constitutional and legal structures, the legislation in force and the existing case-law”, while enabling an objective, thorough, transparent, and equal assessment. ... [A] variety of actors can benefit from the checklist: parliaments and other state authorities when addressing the need and content of legislative reform; civil society; international organisations, including regional ones – primarily the CoE and the EU.¹⁴¹

Models developed by the Venice Commission as part of its rule of law reports and checklists constitute a sort of codification of existing European standards, incorporating ‘hard-law standards specified by the case-law of the ECtHR and – to a lesser extent – the CJEU, and soft-law standards issued by other Council-of-Europe bodies, such as the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, and the Consultive Council of European Judges’.¹⁴² One must see

In Argentina, the doctrine requires courts to give primacy to international treaties over national laws, which has translated into a ‘consolidated and constant line of jurisprudence ... establishing that the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights must be taken into account’ within the control of conventionality of laws ([ARGENTINA REPORT], p. 14).

In the UK, Section 3 of the Human Rights Act 1998 imposes an interpretative obligation on domestic courts to, as far possible, interpret domestic legislation as compatible with the Convention. A. Young notes that it is ‘a strong interpretative obligation, which can even require courts to ... read down broad legislative provisions’ ([UK REPORT], p. 10). As the same time, Section 2 of the HRA 1998 requires courts to ‘take into account’ the case law of the Strasbourg Court when Convention rights are concerned. In addition, there is ‘a general principle of statutory interpretation that ... Parliament would not wish to legislate contrary to its obligations in international law (ibid., p. 10).

In South Africa, the often-invoked section 233 of the Constitution obligates courts, when interpreting legislation, to ‘prefer any reasonable interpretation of the legislation that is consistent with international law over any alternative interpretation that is inconsistent with international law’ ([SOUTH AFRICA REPORT], pp. 17–18).

¹³⁹ [LITHUANIA REPORT], p. 2.

¹⁴⁰ ‘Since the Taliban considers progressive values to have western roots, they seek to implement the most extreme, regressive versions of Islam possible’: [AFGHANISTAN REPORT], p. 25.

¹⁴¹ [V COM REPORT], p. 1.

¹⁴² Ibid., pp. 25–26.

that the role of international standards is the greater, and their influence the stronger, the more precise and specific their content; equally important is their international recognition and prestige. As K. Tuori notes, ‘the Commission has attempted to show that the “the rule of law” is no mere rhetorical balloon but can be given precise legal contents and that consensus transcending legal cultural differences can be reached on these contents. ... The Commission also emphasizes that the contents of the rule-of-law principle are not fixed once for all, and that the Checklist is meant to be a living document, to be updated at regular intervals. ... Yet codification implies further elaboration of the standards. An important source for such elaboration consists in European practice’.¹⁴³

The authoritative reports of the Venice Commission are in consequence an important point of reference for international institutions undertaking assessments of national legal systems, including the European Commission; this influence is apparent in the position taken by the latter body, including in its Reasoned Proposals, relating to breaches of the rule of law in some Member States.¹⁴⁴ This transposability of reports into the practice of international institutions in cases of infringement of rule of law standards is yet another reason for their increased strength of influence on national legal systems. The absence of this element would reduce the practical role played by an international institution, as evidenced by the example of the OSCE. Against the background of the ‘commitments’ developed by the OSCE, the question arises about what possible legal qualification could be attributed to such writings.¹⁴⁵ What, if any, is the strength of influence of such standards on the situation in national systems of participating states? In the case of the OSCE, the participating states are a mix of European and Asian countries, which differ fundamentally in their respect for values such as democracy and the rule of law, as well as fundamental rights and liberties. As concerns the Venice Commission, there is no doubt that its standards, taking the form of soft law, are indeed a sort of codification of international norms, derived from the ECHR and the case-law of the Strasbourg and Luxembourg courts, and play a complementary role in addition to binding legal provisions. On the other hand, in the case of OSCE documents, there is no such relationship between norms binding on participating states and the content of the ‘commitments’ promulgated by the organization, even though they are ‘based on “hard norms” emanating from the International Covenant on Civil and Political Rights ... and the European Convention on Human Rights ... and other international instruments.’¹⁴⁶ The debate on the legal character of this type of standards is not settled, and different propositions are put forward, including that which contemplates OSCE commitments as norms of customary law.¹⁴⁷ Importantly, regardless of the qualification of these documents, a significant role is played by opinions published by OSCE experts, supporting reform processes, especially in countries that are only just creating state institutions for the functioning of the rule of law, or those that struggle with a rule of law crisis.

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 25–26.

¹⁴⁴ See, for example, the Commission’s Reasoned Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, 20 December 2017, where the reliance of the EU institution on the work of the Venice Commission is clear (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>, accessed on 30 August 2022).

¹⁴⁵ As D. Dusterhaus helpfully observes, ‘such informality epitomizes the limited capacity of rulemaking and hierarchical governance to manage complex policy problems. A key rule of law issue it raises is the difficulty to establish accountability for and protection against the effects they nevertheless produce’ [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 10.

¹⁴⁶ [OSCE REPORT], p. 4.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 5–6.

However, the example of the OSCE demonstrates that the absence of practical force on the side of the organisation promoting international standards for the rule of law, whether it results from structural or institutional defects of the given organisation, or from the lack of political will, may in consequence lead to an erosion of these standards and to attributing them a purely symbolic and decorative function.

The great variety of international standards, differing in their methods of application and intensity of influence on national systems, does not allow us to summarise this topic in a simple conclusion. What can be said, is that effective and conspicuous implementation of such standards in national systems has a positive influence on the quality of the functioning of the rule of law. It permits the enhancement of the status of the individual, fortifies fundamental rights, and helps prevent their violations by public organs, especially if there is an adequate system of enforcing norms that relate to these standards, such as binding case-law of international courts, and the possibility of inflicting punitive sanctions on states for breach. One must not understate the role played by international standards as models of reference in the development of effective instruments of legal control in systems that have undergone fundamental regime transformations, such as in Lithuania, Poland, and Romania.¹⁴⁸ The influence of soft law is also of special importance; embodying the cumulative experience of democratic systems, it helps not only with the introduction of new solutions as part of national systems, but also with the identification of possible threats and structural weaknesses.

Another important question is the elasticity of international standards, and the possibility of their adaptation to different social and political cultures based on the core element of subsidiarity, which ‘can help achieve a means of dynamically developing what is meant by an adequate protection of rights in a manner that does not erode minimum protections of rights but which also enables different social and political culture to flourish.’¹⁴⁹ The issue of differentiation of international standards based on the national context is also evoked by K. Tuori, who notes that ‘[u]niversalism often elicits criticism for ignoring the local context’, but ‘paying attention to the different legal, political, and cultural conditions in established and news democracies may provoke criticism of double standards. Yet, if criticism of universalism is taken seriously, double standards cannot be avoided: they find their justification in divergent local contexts.’¹⁵⁰

If there seems to be no difficulty in accepting a nuanced implementation of international standards according to the cultural and social needs of each national system, one cannot ignore that the very idea behind the existence of such standards is that they should, as far as possible, be universal, because they capture the common minimum embodying the essence of liberties and rights to which they pertain. Attempts to achieve excessive elasticity in shaping the content of these standards carry the risk of failing to demarcate this necessary minimum from the sphere that lends itself to a more dynamic adaptation, which could lead to the annihilation of the force of said standards.

As regards the most effective form of implementation of international standards, one must recognise the leading role played by the case-law of domestic courts, provided that national judges are open to the necessary dose of internationalisation of their legal order in the globalising world, not least by means of functional interpretative methods, channelling the common minimum required by international standards. A mere declaration of adherence to certain international standards is no guarantee in itself; it is only through the effective functioning of

¹⁴⁸ See *supra* no. 137.

¹⁴⁹ [UK REPORT], p. 22.

¹⁵⁰ [V COM REPORT], p. 26.

internal, domestic legal mechanisms that international standards can be incorporated into national legal orders. Alongside preferential judicial interpretative methods, such mechanisms include assigning a high place to international norms in the hierarchy of the domestic legal order.¹⁵¹

VIII. THE RULE OF LAW UNDER PRESSURE; SYSTEMIC CRISES AND OTHER RISKS

As a prerequisite for a meaningful discussion about risks and threats to the rule of law, one must see whether the given legal system accepts the rule of law as its constitutive part, which must be reflected in its determinative influence on the solutions adopted by this system. Such discussion is futile if the legal system in question rejects the rule of law in favour of another organising principle, or none.¹⁵² Risks and threats to the rule of law appear where, despite a general acceptance of the rule of law, there are factors that hinder or thwart its functioning. By this, we do not mean singular deviations from the rule of law ideal (such as particular cases of corruption in the judiciary), but rather aspects that relate to the whole system, either by causing it to be structurally defective, or by producing tendencies that can limit the functioning of the rule of law in a systemic way. By definition, a structural defect cannot be remedied by solutions that only target the harmful consequences of such a defect, stopping short of addressing the underlying systemic causes.

L. Pech offers an insightful account of systemic defects of the rule of law in several EU Member States, highlighting the process of step-by-step dismantling of democratic institutions, which is an unmistakable attribute of a rule of law crisis.¹⁵³ In consequence, such dismantling leads to the blockage of the very mechanisms that could allow a correction of dangerous defects, whether by a weakening of the freedom of media and public debate, a paralysis of constitutionality review of laws, or a systematic increase of the control exercised by the executive power over the functioning of the judicial system. These developments are distinguished by a deliberate attempt by the ruling class to eliminate the most important rule of law guarantees; as L. Pech notes, '[a] key feature of this process of weakening checks and balances is that it reflects a deliberate strategy of a ruling party, the (unadvertised) goal being to establish electoral autocracies (with elections possibly "free" but no longer "fair") and the progressive solidification of de facto one-party states ... One important aspect to stress in this respect is the goal to manipulate rather than abolish existing constraints on those in power.'¹⁵⁴ Such situation creates a state of permanent threat to the rule of law, excluding the possibility of use of effective corrective instruments, which the European Commission noted as early as 2014.¹⁵⁵ One of the features of a systemic crisis is the combined presence of diverse and not clearly connected

¹⁵¹ The uselessness of empty declarations is highlighted in the Egyptian report; see, [EGYPT REPORT], pp. 16–22.

¹⁵² Such as in Afghanistan, China or, to a lesser extent, Hong Kong and Indonesia.

¹⁵³ L. Pech uses the term 'constitutional capture' to refer to the specific evolution of a liberal democracy into an electoral autocracy: [L PECH REPORT], pp. 5–6. See also L. Pech and K.L. Scheppele, 'Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU' (2017) 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 3.

¹⁵⁴ [L PECH REPORT], p. 6. The author labels this process of incremental erosion of democratic mechanisms as 'legal hooliganism' (ibid., p. 15).

¹⁵⁵ See [L PECH REPORT], section 1.1.3, pp. 7–11. The author notes that the notion of 'generalised deficiency as regards the rule of law' was defined by the Commission in a draft text of the Regulation 2020/2092 as 'a widespread or recurrent practice or omission, or measure by public authorities which affects the rule of law'. This definition was later abandoned. 'For political reasons, the notion was removed from the final text and replaced with the notion of "breaches of the principles of the rule of law" with however the same non-exhaustive list of examples given (Article 3 of Regulation 2020/2092: a) Endangerment of the independence of the judiciary; (b) Failure to prevent, correct or sanction arbitrary or unlawful decisions by public authorities...; (c) Limiting the availability and effectiveness of legal remedies...'

changes in different fields of law and in the sphere of legal mechanisms; a comprehensive analysis of these changes alone can show more precisely the scale of the risk for democratic institutions. For this reason, only a global assessment including all types of democratic deficits or, to put it differently, spanning the entire context of the evolution towards authoritarianism, may allow for a precise identification of a systemic crisis.

Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020¹⁵⁶ contains an instructive characterisation of different possible threats to the rule of law in the European Union, that can be employed even outside the context of the several EU Member States currently in crisis. Similar guidance can also be obtained from checklists of the Venice Commission.¹⁵⁷ Paradoxically, the decline of the rule of law in some EU Member States has been an important stimulus for a reappraisal, in the case-law of the CJEU, of the necessary instruments guaranteeing the effectiveness of the functioning of this principle.¹⁵⁸

We are in full agreement with L. Pech, that a systemic crisis of the rule of law requires systemic counteraction, that is, a number of corrective measures targeting not so much the individual consequences of violations of the principle, as the mechanisms that are at the root of the deformation and erosion of the rule of law. More often than not, this will imply a restoration of democratic instruments of public accountability, and a robust protection of fundamental rights, including assurances of effective judicial protection.¹⁵⁹ In this context, D. Kochenov points to the insufficient efficacy of the tools under the belt of the European Union.¹⁶⁰ This, according to L. Pech, leads to ‘a failure to fully confront those who have deliberately undermined the rule of law in their countries by instead focusing on a quasi-permanent new instrument creation cycle at the EU level.’¹⁶¹

¹⁵⁶ See supra no. 109.

¹⁵⁷ For specific criteria enumerated in those checklists, including their evolution over years, see [V COM REPORT].

¹⁵⁸ This is noted by D. Kochenov: ‘the Union is going through a deep process of rethinking the idea of judicial independence and this rethinking does not only concern the Member States experiencing rule of law or democratic backsliding. Instead it emerges as a general principle applying equally throughout the EU’ ([D KOCHENOV REPORT], p. 12).

¹⁵⁹ L. Pech is sceptical as to the ability of EU institutions to achieve this in relation to ‘rebellious’ Member States: ‘there is ...in fact little evidence of “decisive action” with the Commission continuing to predominantly act in a too little, too late fashion notwithstanding the many years of systemic undermining of the independence of Poland’s judiciary as a whole’ ([L PECH REPORT], p. 17).

¹⁶⁰ According to D. Kochenov, ‘What the EU needs, is a set of legal-political tools to prevent backsliding in any of its regions and presenting this necessity as region-specific is not sufficient’. The author attributes the present inertia of EU Institutions to the focus placed by the ECJ on the protection and enforcement of principles such as primacy and direct effect of EU law, instead of material requirements of the rule of law: ‘Autonomy considerations in the context of EU law are usually prone to prevail over human rights and other values – including the Rule of Law – cherished in the national constitutional systems of the member states.’ In this context, the lack of any external control of the EU system is part of the problem: ‘The EU seems to be the only legal system in Europe which fiercely objects to any outside scrutiny, pushing the glorification of its own auto-poetic nature almost to the extreme. Outside scrutiny “from below” has remained only a threat (albeit a productive one) and the CJEU has expressly prohibited – now twice – outside scrutiny “from above”, all in the name of “autonomy”’ ([D KOCHENOV], pp. 14, 19). The present authors share this opinion only partially. On the one hand, we recognise that adherence to the ECHR will exert a positive influence on the effectiveness of the fundamental right protection mechanisms in the European legal order. On the other hand, the cause of the low efficacy of ECJ case-law in keeping Member States in check as regards the rule of law is rather the very structure of the institution of preliminary reference, which ultimately leaves it to national courts to decide whether a breach of these binding standards has taken place.

¹⁶¹ [L PECH REPORT], p. 14. See also, L. Pech, ‘The Rule of Law’ in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (2021, 3rd edition, OUP) 307, p. 337.

One would be right to fear that rule of law crises in some Member States, if left without adequate counteraction, may lead to an all-encompassing crisis in all of the European Union, and the collapse of the rule of law in the EU legal system. At the same time, we share the view that traditional means and instruments, if effective until recently to deal with individualised violations of the rule of law, are not fit for the new kind of threat created by the present evolution towards authoritarian regimes, calculated to destroy democratic institutions in Member States.¹⁶² Furthermore, this view must encourage replacing these traditional methods with measures more effective and better adapted to these new challenges. Ultimately, one must remember that no legal instruments or institutional solutions will sufficiently address the problem of safeguarding the rule of law in the absence of decisive popular support for the principle, and popular opposition and resistance to populist and authoritarian tendencies.¹⁶³

One of the problems signalled in national reports as limiting the effective functioning of the rule of law is a significant restraining of review competences of the judiciary regarding legislative measures adopted by national parliaments, even when such measures are prone to violating fundamental tenets of the rule of law.¹⁶⁴ Another problem that appears in some common law systems is related to the imperfect balance in the relations of the executive and legislative powers, which, too, can have repercussion for the effectiveness of judicial control.¹⁶⁵ A connected issue, also contributing to the weakening of the rule of law, is the so-called extraordinary legislation, which gained in prominence during the Covid-19 pandemic. The authors of the French report note that the radical increase in the volume of legislation and other measures puts the stability of the legal system at risk, especially given the progressing erosion of the dividing line between ordinary and extraordinary legislation. The dependence on and banalisation of the legal regime of the state of emergency is problematic, and so is the emergence of new ill-defined and poorly scrutinised categories of legal regimes balancing between those officially recognised (for instance, in France, the regime of ‘*sortie de l’état d’urgence sanitaire*’).¹⁶⁶

However, the most important source of danger for the rule of law lies in the politicisation of the legal system, which includes the blurring of safeguarding lines between the competences of different bodies, and attempts to subjugate the whole system to the will of the ruling party, backed by parliamentary majority. By taking control of the most important public organs, all while maintaining the facade of formal lawfulness, the ruling party aims to have the last (and only) say on the content of law. In consequence, even if rule of law mechanisms are not formally violated, they lose their meaning,¹⁶⁷ and cease to play their safeguarding role.¹⁶⁸ The most serious danger for the functioning of the rule of law appears where there are attempts by

¹⁶² For an account of these inadequacies, see [L PECH REPORT], Section 2, pp. 13–25.

¹⁶³ See, in this sense, D. Kochenov on the ‘social contract of democratic backsliding’: [D KOCHENOV REPORT], p. 16.

¹⁶⁴ See, the discussion of the lack of judicial control of acts of Parliament in the UK and limited control in Australia: *supra*, pp. 14–15.

¹⁶⁵ The Australian report highlights as one of the most potent threats to the ‘spirit of legality’ in the country the ever-increasing delegation of Parliament’s legislative functions to the executive, which ‘sits uneasily with notions of parliamentary supremacy, democratic accountability and, most importantly, the separation of powers established by the Australian Constitution’ ([AUSTRALIA REPORT], pp. 19–20).

¹⁶⁶ [FRANCE REPORT], p. 22. Similar problems, although perhaps of different intensity, appear in other legal systems; see, for instance, [GERMANY REPORT], Section 4.1.2.3, pp. 24–27.

¹⁶⁷ Indeed, this leads to an undue relativisation of the very notion of rule of law, which begins to be regarded as an empty vessel lending itself to any and all interpretations, rather than a principle with precise content, even if capable of some adjustment.

¹⁶⁸ Which is the case in Poland, Turkey, and Hong Kong; for a detailed account of the incremental process of neutralisation of the rule of law, see [L PECH REPORT].

politicians to assert dominance over judicial organs. Attacks on their role as independent and impartial arbiters lead to far-reaching negative consequences, culminating in the elimination of the essence of effective judicial control. In this scenario, the courts become suspect of carrying out a political agenda, and the legal landscape is impoverished by the decline of values such as legal certainty and security for individuals.

The loss of independence by courts is invariably a symptom of a deep structural crisis in the legal system, with defective mechanisms leading to a systematic reproduction of patterns of political dependence of judges. Individual instances of judges who let themselves be politically influenced, if very dangerous in themselves, are not yet evidence of such structural crisis. Our focus must be on the system as a whole, including mechanisms of judicial appointments, career progression instruments, and the disciplinary regime. In a broken system, the judicial power loses its credibility in the eyes of ‘impartial bystanders’, who begin to see it as a simple executor of the political will. Of course, political interference into judicial independence varies in intensity, and does not necessarily lead to a complete loss of this independence. Most commonly, it comes in stages, and is manifested through an incremental weakening, and then elimination, of mechanisms that guarantee judicial independence. The politicisation of judicial appointments, evoked in a number of reports, is highly dangerous, as it lowers popular trust in judges and courts, at the same time leading to the erosion of the criteria and substantive requirements applied to candidates for judicial posts, such as those relating to their experience and training.¹⁶⁹ This politicisation is sometimes the result of the legal solutions adopted in the given system, giving to political bodies the final say on judicial appointments, at least regarding some judicial organs, which can include the country’s highest courts,¹⁷⁰ and those who preside over them.¹⁷¹ We must emphasise here that it is beyond the ambition of this chapter to formulate a universal ideal procedure for the appointment of judges that would erect a hard border between the political and judicial realms; in reality, judicial appointment procedures vary significantly between different legal systems, and, in any event, a full separation between the political and the judicial does not seem ideal from the point of view of separation of powers based on a system of checks and balances. However, there is room for real concern when solutions adopted by the given legal system create an impression, in the eyes of the general public, that the courts submit to political influence in a way that impacts their decision making.¹⁷²

One method of eliciting such submission by politicians is the creation of instruments, often of disciplinary nature, allowing them to threaten judges who refuse to comply with their directives, thus producing a ‘chilling effect’, preventing courts from deciding cases in a politically inconvenient way. Such instruments can be seen in the Romanian¹⁷³ and

¹⁶⁹ Of less direct impact is entrusting the protection of judicial independence to officers with no legal training. See, in that sense, [UK REPORT], pp. 15–16: ‘The Government’s current programme of constitutional reform is designed to reduce the powers of the judiciary. Although the Lord Chancellor is tasked with the legal duty to preserve the independence of the judiciary, there are concerns that the removal of the requirement of the appointment of someone with legal training to this role has undermined the function of the Lord Chancellor in this regard. This was seen in particular as regards the belated response of the Lord Chancellor with respect to media attacks on the judiciary following the first *Miller* decision.’

¹⁷⁰ This is the case in Poland, regarding appointments to the Constitutional Tribunal ([POLAND REPORT], p. 11) and in France, as regards the Conseil constitutionnel ([FRANCE REPORT], pp. 18–19).

¹⁷¹ See the controversy surrounding the appointment of the President of the Supreme Court in Lithuania: [LITHUANIA REPORT], pp. 17–18.

¹⁷² This danger has materialised in Poland.

¹⁷³ In Romania, ‘[t]he General Prosecutor’s Office was given the exclusive jurisdiction to investigate offences committed by judges and prosecutors, including military ones, as well as by those who are members of the

Polish¹⁷⁴ systems. Another danger discussed in a number of reports concerns the delicate question of shaping the public opinion about the constitutional role of courts by politicians, with a view to undermining the credibility and prestige of the judicial branch. The judiciary do not dispose of any instruments other than their own case-law to defend their position before the public opinion; the judicial branch has no formalised established presence in the media and does not partake in the political ‘game’. As seen in this volume, this vulnerability is often exploited by hostile political actors.¹⁷⁵

It seems that in many systems, the weakest point, and the ‘key’ to the erosion of rule of law mechanisms, is the insufficient protection of fundamental rights. As regards the EU legal system, D. Düsterhaus underlines that ‘in the post-crisis economic governance framework, EU policy making methods failed to internalise fundamental rights concerns and closed out their natural proponents, i.e. parliaments, social partners and civil society’.¹⁷⁶

The question that emerges from a comparative reading of the reports in this volume is one about the factors that may be the primary trigger of a rule of law crisis in a system that seems to contain all the necessary safeguards. Short of an unambiguous answer, we can propose several hypotheses. First, solutions adopted in some surveyed systems left lacunae and lacked precision, which could create opportunities for their circumvention in a suitable political climate, going against the legislative intent behind their creation.¹⁷⁷ Secondly, limitation or serious weakening of democratic mechanisms, leading to the elimination of effective control instruments by restraining civic society and asserting dominance over public media, creates fertile ground for attacks on judicial independence, which confirms our previous thesis about the relationship between the rule of law and democratic mechanisms. Thirdly, the level of political and constitutional culture plays a role. Structural defects of the rule of law can mostly be observed in countries with no longstanding democratic traditions, and those that resume on the democratic path after a hiatus during a period of totalitarian or authoritarian rule, where too little time has passed for proper standards of political and legal culture to become internalised. That said, there is no doubt that this factor, and especially the aspect of lack of popular interest in the matters of the rule of law, can be a source of problems even in old, established democracies.¹⁷⁸ The passivity of a society

Superior Council of Magistracy,’ which the parliamentary opposition and the President of Romania have considered to be a threat against the independence of the judiciary ([ROMANIA REPORT], p. 27).

¹⁷⁴ In Poland, all disciplinary responsibility of judges is under the control of the General Prosecutor, who at the same time is the Minister of Justice, and who exerts a decisive influence on the composition of disciplinary panels and the office of the disciplinary spokesman.

¹⁷⁵ In South Africa, ‘there is an alarming trend where politicians not only disobey court orders but also attack the judiciary in public statements’ ([SOUTH AFRICA REPORT], p. 19). Similarly in Lithuania, ‘[t]here have been savage public relations campaigns aimed at discrediting certain judges or candidates to judicial positions, in which not only biased media, but also high politicians took part, fuelling destructive populism and legal nihilism’ ([LITHUANIA REPORT], p. 16). In Poland, too, an attack on the rule of law is easy for skilled political actors, who use “sophisticated” mechanisms for achieving political purposes while preserving the appearances of their consistency with the law, which makes the identification of actual changes in the social reception more difficult’ ([POLAND REPORT], p. 23). In France, members of the judiciary regret the public fear of ‘government of judges’, despite the clear role that the Constitution sets out for the judiciary to play; the president of the Conseil constitutionnel has accused politicians of initiating such fears, ([FRANCE REPORT], p. 20).

¹⁷⁶ [D DÜSTERHAUS REPORT], p. 17.

¹⁷⁷ Such as in Poland, where the lack of precision in the criteria of appointment of judges to the Constitutional Tribunal could facilitate the subsequent political takeover of this institution by the ruling party.

¹⁷⁸ Such culture can exist, even for a very long time, with significant lacunae. For instance, A. Young observes that ‘[t]here is little general education on [rule of law and democracy] standards within the UK and little

that fails to notice the accumulating dangers for the rule of law is in itself a factor facilitating the emergence of populism and the related political manipulation targeting large portions of such a society. Formal guarantees offered by the legal system are not enough to protect it from this lack of skill by the society in identifying threats to its democracy and the rule of law.

IX. FUTURE EVOLUTION OF THE RULE OF LAW

Many of the reports indicate an evolving character of the conception of the rule of law – one that develops alongside historical experiences, changes in the understanding of democratic mechanisms, the increasing importance of fundamental rights protection, as well as the expectations of contemporary societies regarding equal treatment of all subjects of law, legal certainty and security, transparency, clarity, and publicity of legal rules. It seems clear to us that there is no contradiction between such understanding and the thesis on the specific, structurally superior, status of the rule of law as an ‘overarching principle’, comprising various precisely determined guarantees and requirements. Today, the notion of the rule of law cannot be limited to a collection of general guidelines or descriptors that lack any precise normative content. To the contrary, it requires the presence of specific substantive elements, without which the functioning of a modern, democratic, law-abiding state is impossible. It is the role played by these different elements and their relative importance that are subject to change under the impact of new experiences, including the continuing debate about the shape and quality of the rule of law. Nowadays, we are better equipped to identify and understand threats to the rule of law; we dispose of adequate, sufficiently precise criteria, which we can employ to evaluate the quality of the rule of law, as well as to characterise deficits and room for reform. One must see that despite the intensifying crises in certain legal systems, including some in Europe, there is a continued growth of the legal and constitutional awareness of citizens, who are getting better at expressing their expectations, and for whom the question of legal protection is not an abstract matter, known only from legal textbooks. A powerful indicator of this evolution is the increasingly common view that the rule of law cannot be reduced to rule by a parliamentary majority that wields power as a result of a free election. An unconditional dominance of the majority, backed by democratic authorisation, over minorities (including political, national, ethnic, linguistic, sexual) always signifies an important infringement of the rule of law. The sole democratic process of choosing members of the legislative branch is not in itself sufficient to proclaim that the given legal system adheres to the rule of law; such ‘democracy’ will be no more than an electoral democracy within L. Pech’s taxonomy, a category prone to drifting towards authoritarianism.¹⁷⁹ The ongoing debate about the need to distinguish between democracy and the rule of law as evaluative criteria is largely about semantics. Indeed, there can be no system defined by modern criteria as a democracy that rejects the rule of law, and inversely, the rule of law cannot function without democratic mechanisms. Democracy and the rule of law, remaining formally distinct notions, are in a close functional and structural interplay, and are mutually necessary.

awareness of the Human Rights Act and its provisions. Consequently, this can make it more difficult for the electorate to play their role in ensuring that MPs and members of the Government adhere to the high standards required to ensure the maintenance of the rule of law’ ([UK REPORT], p. 19). The rapporteur for Switzerland similarly names the deterioration of political culture and civic education, which could be detrimental to the quality of law, as the most important realistic threat ([SWITZERLAND REPORT], p. 19).

¹⁷⁹ See [L PECH REPORT], p. 12; see also, V-Dem Institute, *Autocratization Turns Viral, Democracy Report 2021*, March 2020.

The historical experiences and the systemic practice of the last few decades seem to confirm that the quality of the rule of law is increasingly determined by the respect of fundamental rights and effective judicial protection. This observation finds support in the examples offered by many legal systems: judicial protection allows the operationalisation of goals related to the rule of law; indeed, it is the only real remedy to protect the rights of individuals and guarantee legal security against dangers that can easily appear in well-functioning democracies. A comparative analysis of the surveyed systems shows that a purely formal normative declaration of adherence to the rule of law is meaningless if it is not backed by the possibility of relying on adequate control mechanisms, and legal consequences in cases of violation of this principle. It is no coincidence that the biggest threats to the rule of law go hand in hand with attempts to undermine judicial independence by exercising political control of courts' decision-making process.

If judicial control of the legal system is the most effective way of securing the rule of law, such control must be external to the sovereign recognised by that system, i.e. must have a different normative grounding than the content of law subject to such control. In a sense, this is just a rephrasing of the thesis elaborated above, that the essence of the rule of law cannot be reduced to the presence of a democratically elected majority that makes and applies laws. This thesis holds true for national and international systems alike, to the extent that the latter include legislative competences. An effective system of judicial control is at the same time a necessary element of checks and balances between different powers within the legal system. Subordination of the judicial power to another power, and one that directly represents a democratic majority, precludes any notion of balance between the different branches of state.

For all the reasons stated above, a real revival of the rule of law must in the first place be related to judicial independence and enhancing the guarantees of the due process of law; paradoxically, the crisis ongoing in some legal systems allows one to better comprehend this point. The last few decades have supplied tools for a facilitated identification of systemic threats to the rule of law. One of these threats is the increasingly potent spectre of populism, closely linked with the attack on the rule of law. Experience shows that countering populism leads to the strengthening of the rule of law, but this requires fast and effective reacting, with action taken as soon as first signs of questioning the foundations of the rule of law are observed; this need is burning in the European Union.¹⁸⁰

It is certainly concerning that threats to the rule of law, and systemic crises, appear in states where democratic instruments are present. The novelty and particularity of this phenomenon manifest themselves in a deep transformation and instrumentalization of mechanisms of the rule of law through a series of small, incremental changes; even though formally, the appearance of the functioning of the rule of law is maintained, these changes, when seen together, indicate a step-by-step dismantling of the rule of law, and a subordination of democratic institutions to the ruling party. This quickly results in a paralysis of the controlling and safeguarding functions of the judicial branch. A response to a structural threat requires new, effective methods that will allow for early risk detection and assessment, and for a reaction by organisations such as the European Union, that dispose of adequate measures to prevent violation of common rules. These control criteria must be sufficiently flexible and take account of the broader context of the crisis situation, and crucially, of the 'interplay of defects' in different rule of law mechanisms

¹⁸⁰ As D. Kochenov rightly observes, '[p]opulism is not the exception in the world today – it is the rule. In this context the assaults on the rule of law are bound to intensify, since populism and the attacks on the rule of law are frequently connected... It thus appears that "Autocratic legalism" is here to stay and the EU needs effective tools to combat it wherever and whenever backsliding occurs.'; [D KOCHENOV REPORT], pp. 14–15.

(article 2 TUE is an example of a legal instrument that can serve this function). To put it succinctly, systemic evaluation of risk must be the answer to systemic threats to the rule of law.

Today, the rule of law debate assumes a universal dimension and clearly transcends national frontiers. As some authors rightly observe,¹⁸¹ there is an increasingly strong relation between the national and international dimensions of the disputes about the quality, standards, and future of the rule of law. This internationalisation of rule of law standards should be welcome. It is the effect of a more and more developed instruments of international control, the universalisation of fundamental values connected to democracy and human rights, and globalisation processes. The issue of respect for the rule of law becomes increasingly relevant in all forms of international cooperation, which – as it seems – must lead to a gradual increase in the importance of international standards in the domestic systemic practice of individual states.

One of the more general conclusions from the present work is that an established constitutional practice based on a longstanding tradition with historical roots is a factor determining the quality of the functioning of the rule of law. The reason for this is that no formal safeguards or normative requirements, no matter how precisely and solemnly formulated, can guarantee proper functioning of the rule of law in the absence of corresponding popular support among all participants in the democratic process, conscious of their role and its limitations, and showing the necessary restraint in the exercise of their prerogatives, so as to avoid an instrumentalization of legal mechanisms. This attitude is usually a result of a longer historical process that allows for the development of a constitutional culture. Education of future generations of citizens that takes account of these issues should form the backbone of the revival of the rule of law¹⁸².

¹⁸¹ See, for instance, [GERMANY REPORT], Concluding Observations, pp. 32–33.

¹⁸² We find ourselves in full agreement with the conclusion reached on this point by A.L. Young – [UK REPORT], p. 23.

Załącznik 3

Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015–2023). Problemy wybrane*

Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa, wrzesień 2023

Spis treści

Wstęp

- 1. Degrengolada w Europie, klientelizm w stosunkach z USA**
 - 1.1. Pozycja Polski w Unii Europejskiej
 - 1.2. Polska–USA
 - 1.3. Polska–Niemcy
 - 1.4. Polska–Francja
- 2. Polityka wschodnia Polski za rządów PiS-u**
 - 2.1. Uwarunkowania ogólne oraz relacje polsko-rosyjskie
 - 2.2. Polska–Ukraina
- 3. Skonfliktowana Polska w niebezpiecznym środowisku międzynarodowym**
- 4. Zamiast dobrego sąsiedztwa bezmyślne działania i fałszywe sojusze**
- 5. Polska zamknięta na Świat**
 - 5.1. Stosunki polsko-izraelskie
 - 5.2. Polska–Azja
 - 5.3. Polska–Ameryka Łacińska i Karaiby
- 6. Rażące naruszenia standardów międzynarodowej ochrony praw człowieka**
- 7. Degradacja MSZ jako centrum kreowania polityki zagranicznej i zniszczenie służby zagranicznej**

* <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/>

„Co by tu jeszcze spieszyć panowie, co by tu jeszcze ...”.
(W. Młynarski)

Państwo niedemokratyczne, niepraworządne, łamiące Konstytucję, autorytarnie zarządzane nie jest w stanie prowadzić skutecznej i dalekosiężnej polityki zagranicznej określającej rację stanu RP.

Wstęp

Przejmując władzę w 2015 r. Zjednoczona Prawica pragnęła wykazać, że cały dorobek poprzednich rządów – w tym polityka zagraniczna – wymaga radykalnych działań naprawczych. Miało to podkreślać wyjątkowe znaczenie przejęcia władzy przez PiS i obwieszczać „dobrą zmianę”.

Jednak przedstawione na forum Sejmu na początku pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy długie listy rzekomych przykładów korupcji i nadużyć we wszystkich ministerstwach okazały się fikcją. Rządzonej przez Zbigniewa Ziobro prokuraturze nie udało się sformułować żadnych zarzutów, które można by wnieść na wokandę sądową. Przez kolejne osiem lat wytrwale próbowano obciążyć polityków PO i PSL oskarżeniami korupcji – ani jednego zarzutu nie udowodniono. Tym samym PiS wystawił swoim poprzednikom wyjątkowe świadectwo uczciwości.

Przypomnijmy na czym polegała „dobra zmiana” w wymiarze polityki zagranicznej.

- Do końca roku 2015 polska polityka zagraniczna miała jasno wytyczone cele, była integralnym elementem transformacji Polski w państwo demokratyczne, praworządne, oparte o gospodarkę rynkową. Realizowała polską rację stanu przez rozwijanie dobrych relacji sąsiedzkich, integrację z NATO i UE oraz budowanie w nich mocnej pozycji, a także wspieranie suwerenności i demokracji państw na wschód od Polski. Strategia ta była konsekwentnie realizowana przez kolejnych ministrów spraw zagranicznych oraz doświadczonych dyplomatów. Do 2015 rząd RP wzmacniał bezpieczeństwo i możliwości rozwojowe państwa przez coraz silniejszą obecność Polski w świecie zachodnim.
- Po roku 2015 podporządkowano politykę zagraniczną interesom partii rządzącej. Populistyczno-autorytarna Zjednoczona Prawica dążyła do samowoli władzy. Koncentracja na polityce wewnętrznej spowodowała daleko idącą marginalizację MSZ. Dowodem tego są kolejni ministrowie spraw zagranicznych: każdy z bardzo słabą pozycją w partii rządzącej. Doświadczonych, odnoszących sukcesy urzędników państwowych zastąpiono ludźmi bez przygotowania zawodowego, za to lojalnych wobec partii rządzącej. Wiele decyzji – tych ważnych i mniej ważnych – od początku podejmowanych było (i jest) nie w Alei Szucha, ale na Nowogrodzkiej, przez człowieka zakompleksionego, o zaściankowej mentalności, bez rozeznania w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie oczekiwania władz PiS wobec polskiej dyplomacji z reguły były i są – delikatnie mówiąc – nierealistyczne.
- Od końca 2015 r. polityka zagraniczna rządu Zjednoczonej Prawicy dąży do osłabienia UE i odpierania presji państw zachodnich, oczekujących respektowania standardów demokracji i praworządności w Polsce. W tym celu współpracuje z rządami i partiami populistycznymi (Węgry Orbána, Zjednoczone Królestwo Johnsona, francuski Front Narodowy czy hiszpański Vox) i mobilizuje swój elektorat w kraju przez jątrzenie nacjonalistycznych fobii (fobia antyniemieckiej, a wcześniej antyukraińskiej).

W ciągu ośmiu lat rządów PiS nagromadziła się potężna kolekcja działań nieodpowiedzialnych, niemądrych lub wręcz rażąco sprzecznych z interesami Polski¹. Na kilka tygodni przed wyborami chcemy przypomnieć, że pozostawienie PiS przy władzy zagraża żywotnym interesom Polski.

1. Degrengolada w Europie, klientelizm w stosunkach z USA

1.1. Pozycja Polski w Unii Europejskiej

- W ciągu 8 lat rządzenia przez PiS w Polsce doszło do znacznego ograniczenia wpływu Polski na przebieg i wyniki procesów decyzyjnych w UE, marginalizacji siły koalicyjnej kraju wewnątrz Unii oraz przydatności unijnego członkostwa Polski dla państw trzecich. Podstawową tego przyczyną były i pozostają w istocie uzurpacja władzy, a w konsekwencji sprzeczne z prawem i zasadami UE próby politycznego podporządkowania sądownictwa i trwałego zniszczenia demokratycznego trójpodziału władz, rozciągnięcia kontroli ze strony PiS nad wszystkimi ogólnopolskimi mediami, a także – poprzez kolejne czystki – politycznego podporządkowania PiS-owi służby cywilnej i dyplomatycznej.
- Działania PiS przyniosły wymierne, duże szkody interesom społeczeństwa i go-spodarki. Kraj stracił 556,5 mln EUR tytułem kar za lekceważenie i nierespektowanie postanowień Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN; 68,5 mln EUR kosztowała Polskę seria nieudolnych ruchów władz w sprawie Turowa (pogwałcenie prawa w dziedzinie ochrony środowiska, zlekceważenie skargi i pozwu Republiki Czeskiej przeciwko Polsce, doprowadzenie do wniosku Pragi o nałożenie na Polskę kar za niewykonywanie postanowienia TSUE).
- Podobnie, nieudolność i opieszałość władz polskich spowodowała, że rząd nadal nie jest w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań, uzgodnionych z Komisją Europejską i zaaprobowanych przez Radę UE w związku z Krajowym Planem Odbudowy. W odróżnieniu od wszystkich (poza Węgrami) pozostałych państw UE Polska nie zdołała uzyskać kilkumiliardowej zaliczki w ramach KPO, a ponadto nadal nie złożyła nawet wniosku o pierwszą transzę wypłaty środków finansowych z tytułu polskiej części unijnego Funduszu Odbudowy (prawie 160 mld złotych).
- Polska jako jedyne poza Węgrami państwo UE nie jest jak dotąd w stanie spełnić wynikających z Karty Praw Podstawowych Unii horyzontalnych, jednakowych dla wszystkich warunków dostępu do funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE na lata 2021–2027.
- Wszystkie te kary, straty i kosztowne dla gospodarki opóźnienia mają identyczne podłoże: naruszenia praworządności przez PiS, brak gotowości PiS-u do wycofania się ze szkodliwych ataków na państwo prawa i na wymiar sprawiedliwości oraz na pluralizm w mediach.
- Polska pod rządami PiS pozostawała i pozostaje na marginesie Unii w wielu innych istotnych kwestiach:
 - usiłowała blokować lub rozwadniać unijną politykę klimatyczną na czele z pakietem legislacyjnym „Fit for 55”, a nie zdoławszy osiągnąć tych celów, zaskarża elementy pakietu w TSUE; jest to marnowanie czasu i energii, skazane na niepowodzenie, a efektem będzie jeszcze głębsza alienacja Polski w łonie UE;

¹ Na najważniejsze z nich Konferencja Ambasadorów RP reagowała. Zob. oświadczenia, stanowiska i listy z lat 2018–2023, opublikowane w trzech tomach zamieszczonych na stronie Konferencji: <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com>. Członkowie Konferencji Ambasadorów RP poddali również analizie zakres reform i środków, jakie będą niezbędne, aby uzdrowić politykę zagraniczną Polski po szkodach wyrządzonych podczas rządów PiS. Zob. *Polska w Świecie. Reaktywacja*. Redakcja A. Jelonek i R. Schnepf, Kraków 2022.

- jako jedyna obok Węgier głosowała przeciwko kluczowemu elementowi polityki migracyjnej UE w ramach negocjowanego przez państwa Unii Paktu Azylu i Migracji;
 - nie wnosi merytorycznie nowatorskiego ani konstruktywnego wkładu w unijne debaty o sposobach utrzymania efektywności sprawczej UE w kwestiach globalnych (adaptacja polityk sektorowych, działania na rzecz autonomii strategicznej i odporności UE na szoki zewnętrzne – przy zachowaniu prymatu NATO w kwestiach bezpieczeństwa, globalna współpraca w sprawach klimatu, usprawnienia instytucjonalne w UE);
 - podejmowała działania kontrproduktywne i ośmieszające kraj, co ilustruje na przykład głosowanie Polski kontra 27 pozostałych członków UE w sprawie przedłużenia mandatu Donalda Tuska jako przewodniczącego Rady Europejskiej, czy utrzymująca się od paru lat niezdolność do wyłonienia kompetentnego kandydata do TSUE;
 - trzymając się swoich miraży ideologicznych na czele z przestarzałą koncepcją „Europy Ojczyzn”, notorycznie i zaciekle przeciwdziałała wszelkim decyzjom UE, które niosłyby ze sobą powierzenie instytucjom europejskim szerszych kompetencji stanowiących lub wykonawczych;
- Mimo zaistnienia w ostatnich latach obiektywnych przesłanek, sprzyjających umocnieniu roli Polski w Unii Europejskiej – relatywnie dobry stan gospodarki, wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej po pandemii w ramach *reshoringu* i skracania łańcuchów tworzenia wartości, znaczenie Polski jako sąsiada, schronienia dla uchodźców oraz głównego hubu logistycznego pomocy Zachodu dla broniącej się przed rosyjską agresją Ukrainy – rząd PiS nie umiał i nadal nie umie efektywnie wykorzystać tych atutów. Nawet w strategicznie dla nas kluczowej sprawie akcesji Ukrainy do UE i do NATO Polska nie wywiera wpływu ani nie odgrywa roli, współmiernej z jej całościowym potencjałem oraz statusem najbliższego geograficznie i historycznie sąsiada Ukrainy.
 - Powiązane jest to ze **sprawą „ukraińskiego zboża”**. Wpierw funkcjonariusze PiS nie potrafili uzgodnić w ramach UE racjonalnego programu tranzytu ukraińskich produktów rolnych oraz dopuścili do korupcyjogennych praktyk („zboże techniczne”), w wyniku których rolne produkty ukraińskie weszły bez kontroli na rynek polski. W ostatnich miesiącach trzymano się kurzowo embarga na ukraińskie produkty rolne, strasząc wetem, tj. jednostronnym wprowadzeniem embarga bez oglądania się na reguły unijnej Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Handlowej. Komisja Europejska zniosła embargo, jednostronne utrzymanie embarga przez Polskę rządzoną przez PiS, to rażące naruszenie unijnego prawa oraz europejskiej solidarności. Sytuacja ta potwierdza – po pierwsze – że funkcjonariusze PiS nie mają żadnego rozwiązania problemu, jedyne co potrafią, to blokować. Po drugie – że nie mają zdolności koalicyjnej i negocjacyjnej w Unii, stanowisko Komisji jest kolejnym dowodem na to, jak bardzo zmarginalizowana jest w UE Polska rządzona przez PiS. Po trzecie – jest więcej niż prawdopodobne, że Komisja skieruje skargę do TSUE ze względu na naruszenie przez Polskę prawa unijnego, Trybunał wyda postanowienie nakazujące zniesienie embarga, a w przypadku niezastosowania się do takiego postanowienia Polska będzie płacić kolejne dolegliwe kary finansowe (niezależnie od tego Ukraina już złożyła skargę do WTO). Po czwarte – decyzja pisowskiego rządu, utrzymująca embargo, wystawia na szwank stosunki polsko-ukraińskie w przełomowym, bardzo trudnym okresie, tym bardziej że w kręgu PiS-u i jego wyborców narastają nastroje antyukraińskie, a wysunięta przez jednego z funkcjonariuszy PiS groźba blokowania akcesji Ukrainy do UE może nie być przypadkowa.
 - Istotny jest również stosunek funkcjonariuszy PiS-u do **wejścia Polski do strefy euro** (do czego Polska jest zobowiązana na mocy Traktatu akcesyjnego). PiS zaraz po przeję-

ciu władzy zlikwidował wszystkie struktury, które przygotowywały Polskę do członkostwa i jednoznacznie deklaruje, że nie widzi Polski w strefie euro. Można – z jednej strony – stwierdzić, że sprawa jest i tak bezprzedmiotowa, ponieważ stan finansów publicznych w Polsce rządzonej przez PiS jest taki, że trzeba będzie lat, aby Polska spełniła kryteria konwergencyjne; poza tym państwo niepraworządne nie zostanie przyjęte do strefy euro. Niemniej trzeba zwrócić uwagę również na inne okoliczności. Przynależność do strefy euro to bezpieczeństwo finansowe państwa, niezmiernie istotny aspekt bezpieczeństwa Polski. Następnie reforma Unii Europejskiej koncentruje się obecnie wokół strefy euro. Unia obrała strategię tzw. wspólnej ścieżki, tj. zakłada, że stopniowo wszystkie państwa członkowskie znajdą się w strefie euro. Państwo członkowskie, które intencjonalnie dystansuje się wobec strefy euro, nie ma programów prowadzących do członkostwa, samo spycha się na margines procesu integracji. PiS, odrzucając wejście Polski do strefy euro, wyłącza Polskę z fundamentalnej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej.

- Powiązane jest z tym **pytanie o pisowską wizję Unii Europejskiej**. Już w pierwszych miesiącach po przejściu władzy czołowi funkcjonariusze tej partii mówili o zamiarze przeprowadzenia gruntownej reformy Unii Europejskiej, a Jarosław Kaczyński zapowiadał przedłożenie projektu „nowego europejskiego traktatu”, który miałby odejść od zasad określonych w Traktacie z Lizbony, a „jeszcze bardziej od praktyki, która przyszła po Traktacie”. Towarzyszyły temu wypowiedzi prominentnych funkcjonariuszy PiS, postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie. Nic z tego wszystkiego nie wyszło. Do dzisiaj żaden pisowski projekt „traktatu europejskiego” nie pojawił się. Tego rodzaju pomysł jest niepoważny, ponieważ aby przedłożyć projekt traktatu rewizyjnego należy zebrać koalicję skupiającą większość państw członkowskich, a następnie przekonać państwa pozostałe (traktat rewizyjny wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie). Istota problemu tkwi jednak w tym, że PiS nie ma żadnej spójnej wizji Europy, jego zaś działania zasadzają się na tzw. interesach negatywnych: blokowaniu, wetowaniu, groźeniu, zgłaszaniu nierealistycznych propozycji zmian instytucjonalnych (na przykład likwidacji Komisji Europejskiej, czy reformy TSUE, która miałaby polegać na ustanowieniu w TSUE izby wyższej, składającej się również z sędziów najwyższych sądów państw członkowskich, a izba ta miałaby orzekać w sprawach dotyczących kompetencji instytucji unijnych) oraz szukaniu koalicjantów w politycznych ugrupowaniach antyeuropejskich (i zwykle prorosyjskich). Koncepcje teoretyczne prezentowane przez naukowców powiązanych z PiS nie mają również wiele wspólnego z rzeczywistością. Brak przejrzystej koncepcji Europy po stronie PiS jest o tyle szkodliwy, że wyłącza Polskę z poważnych debat nad reformą Unii Europejskiej. Może też być kolejną przesłanką (ze względu na absurdalność zgłaszanych propozycji) do stwierdzenia, że PiS chodzi nie tyle o reformowanie Unii Europejskiej, co o wyprowadzenie z niej Polski.
- Latem 2023 r. zdominowany przez PiS Sejm uchwalił **ustawę zmieniającą tzw. ustawę koordynacyjną z 2010 r.**, na mocy której radykalnie rozbudował kompetencje Prezydenta RP w „sprawach unijnych”. Jest to ustawa sprzeczna z konstytucją oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 2009 r.). Jej zasadnicze przesłanie jest wyłącznie polityczne: prezydent z nadania PiS ma „nadzorować” rząd (w przypadku zmiany władzy w następstwie wyborów), zwłaszcza podczas planowanej na pierwszą połowę 2025 r. polskiej prezydencji w Radzie UE. Zamiast „współdziałania” ustawa wprowadzi zamęt kompetencyjny, wystawia na szwank prestiż Urzędu Prezydenta RP i grozi drastycznym osłabieniem sprawności Państwa w UE.

- Otoczka polityczna związana z *Brexitem* powinna być szczególnym ostrzeżeniem. Przypomnijmy, że PiS był *Brexitem* zafascynowany, widział w nim początek „reakcji łańcuchowej”, która miała prowadzić do radykalnego osłabienia Unii, a w perspektywie być może stałaby się wzorem dla *Polexitu*. Przypomnijmy, że w 2016 r., u progu *Brexitu*, ówczesny minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski w Zjednoczonym Królestwie widział jedyne „strategicznego partnera” Polski. Pełna fałszu i zakłamań kampania w Zjednoczonym Królestwie na rzecz *Brexitu* (stymulowana i także finansowana, co zostało potwierdzone, przez Rosję putinowską) doprowadziła – po turbulencjach negocjacyjnych i przesileniach wewnątrz- politycznych w Zjednoczonym Królestwie – do jego finalizacji. Ponad dwa lata po *Brexicie* widać skalę szkód i problemów z jakimi boryka się Zjednoczone Królestwo, jego przedsiębiorstwa i obywatele. Unia Europejska natomiast w toku negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem umocniła swoją zwartość, dla obywatela Unii bardziej jednoznaczne stały się uprawnienia związane z członkostwem w Unii, nikt rozsądny nie mówi już o „reakcji łańcuchowej”. PiS nabrał obecnie wody w usta w sprawie następstw *Brexitu*.
- Pojawiający się w debacie politycznej problem **opuszczenia przez rządzoną przez PiS Polskę Unii Europejskiej** ma niestety coraz mocniejsze uzasadnienie. Nie chodzi jedynie o werbalne dyfamowanie Unii przez pisowskich funkcjonariuszy, uruchomienie wobec Polski – ze względu na naruszenie praworządności – mechanizmu warunkowości (i pozbawianie polskich obywateli, samorządów i podmiotów gospodarczych olbrzymich funduszy unijnych), stwierdzenie przez TSUE w kilkunastu wyrokach poważnego naruszenia praworządności przez władze pisowskie (i związane z tym kary finansowe w wysokości około 3 mld złotych), lecz przede wszystkim o podważanie fundamentów prawnych działania Unii (zasady pierwszeństwa prawa unijnego, autonomii prawa unijnego, świadome niewykonywanie wyroków TSUE, nierespektowanie praw podstawowych obywateli Unii). Dla państwa niedemokratycznego, zmierzającego w kierunku autorytaryzmu nie ma miejsca w Unii Europejskiej.

1.2. Polska–USA

- Objęcie władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 roku zbiegło się ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich 2016 r. populistycznego kandydata Partii Republikańskiej, Donalda Trumpa. W relacjach dwustronnych okres 2016–2020, a więc całej kadencji prezydenta Donalda Trumpa, miał miejsce pozorny rozkwit kontaktów dwustronnych, ale nacechowany dominacją partyjnych i osobistych celów przywódców i rządów obu krajów nad interesem państwa.
 - Skonfliktowany z Unią Europejską i najważniejszymi europejskimi partnerami rząd PiS uznał, że osiągnąć za każdą cenę bliskie relacje z Partią Republikańską i osobiście prezydenta Andrzeja Dudy z Donaldem Trumpem, pozwolą, przynajmniej w oczach wyborców, zniwelować słabości i niedostatki w innych obszarach polityki zagranicznej.
 - W konsekwencji tego podejścia rząd polski stał się zakładnikiem gestów i deklaracji administracji Trumpa, które tworzyły z gruntu fałszywy obraz relacji polsko-amerykańskich: pięknych i wzniosłych w słowach, ale w rzeczywistości jednostronnych, „transakcyjnych” i skrajnie nierównych.
 - Symbolem wzajemnych stosunków Polski z USA w tym okresie stało się podpisanie przez Andrzeja Dudę w „pół-przysiadzie”, przy biurku siedzącego za nim Trumpa, mało znaczącego i wtórnego w treści dokumentu. Jednocześnie „partyjno-państwowe” zbliżenie władzy PiS z bliską mu ideologicznie administracją Trumpa dokonało się kosztem pozycji Polski w Świecie, w tym szczególnie wśród europejskich instytucji i członków Unii.

- Praktycznym przykładem instrumentalnego potraktowania polskiej dyplomacji była zorganizowana (a w istocie narzucona Polsce przez administrację Trumpa) w lutym 2019 r. Konferencja Bliskowschodnia w Warszawie, która złamała podstawy wieloletniej zasady zrównoważonych relacji Polski ze wszystkimi podmiotami na Bliskim Wschodzie.
- W szerszym wymiarze relacji międzypaństwowych Polska spadła do roli państwa klientelistycznego, nastawionego na realizację chaotycznych inicjatyw administracji Trumpa, wymierzonych głównie w spójność Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.
- Wykonując swoją misję Ambasada RP w Waszyngtonie skupiła się na zacieśnianiu związków partii rządzącej w Polsce wyłącznie z bliskimi ideologicznie, najbardziej konserwatywnymi środowiskami republikańskimi. Jednym z celów tej aktywności miało być scementowanie obozu antyunijnej prawicy europejskiej. Ten zamysł się nie udał.
- W listopadzie 2020 r. Demokraci wygrali wybory, a w Białym Domu zasiadł Joe Biden. Nowa sytuacja wywołała konsternację i chaos w kierownictwie PiS, które otwarcie i do końca obstawiało Donalda Trumpa, odmawiając niemal uznania wyniku wyborów.
 - Ze strony przedstawicieli władz RP pojawiły się gesty i komentarze, które podważały zaufanie do amerykańskiej demokracji, ale przede wszystkim godziły w polską rację stanu, która nakłada na władzę obowiązek utrzymywania możliwie intensywnych i korzystnych relacji z kluczowym dla bezpieczeństwa kraju sojusznikiem, niezależnie od opcji politycznej, którą reprezentuje.
 - W konsekwencji stosunki polsko-amerykańskie w sferze politycznej uległy poważnemu ochłodzeniu. Aktywne pozostały jedynie amerykańskie środowiska gospodarcze zainteresowane kontynuowaniem kontraktów podpisanych z rządem PiS.
 - Atmosferę nieufności, a nawet wzajemnej niechęci, zmieniła wojna w Ukrainie, którą władza PiS potraktowała jako „polityczne złoto” i szansę na odbudowę relacji z USA. PiS, pod presją spontanicznej i masowej akcji pomocy Polaków dla Ukraińców, skorygował również swój wcześniej chłodny stosunek do Kijowa.
 - Polska, największy kraj przyfrontowy Sojuszu Północnoatlantyckiego, niemal z dnia na dzień urosła do rangi ważnego łącznika w bezpiecznych dostawach pomocy humanitarnej i wojskowej dla Kijowa.
 - Napięta sytuacja międzynarodowa i jednoznaczne wsparcie udzielone Ukrainie doprowadziły do przewartościowania polityki amerykańskiej wobec Polski, która stała się przedmiotem pragmatycznych działań mających zapewnić utrzymanie nieprzewidywalnego partnera w sferze dyscyplinującego oddziaływania.
 - Służyć temu miały m.in. dwie wizyty prezydenta Joe Bidena oraz szeregu wysokiej rangi urzędników administracji USA, które jednak bardziej ujawniały nieufność niż poparcie dla rządów PiS. Szczególnego wydzwisku nabrała zwłaszcza znacząca nieobecność prezydenta Joe Bidena podczas wystąpienia Andrzeja Dudy (w lutym 2023 r.) w Arkadach Zamku Królewskiego.
 - Zachęcając władze państwowe do bardziej odpowiedzialnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa, Biały Dom, Departament Stanu oraz amerykańska Ambasada zarazem krytycznie odnosiły się do metod sprawowania władzy przez PiS, a w szczególności łamania praworządności i praw osób LGBTQ. USA stanęły też w obronie wolnych mediów, a także amerykańskich inwestycji zagrożonych tzw. repolonizacją (próba nacjonalizacji TVN).
 - W tej konfrontacji wartości demokratycznych z autorytarnym państwem pisowskim, rządząca partia i rząd polski sięgały wielokrotnie po środki, które daleko wykraczały poza zasady współpracy sojuszniczej, a nawet dyplomatyczne normy postępowania. Mnożyły się incydenty, których serię rozpoczęło utrudnianie desygnowanemu ambasado-

rowi USA w Warszawie uzyskania agrément. Do rangi skandalicznego wybryku urosło także wezwanie ambasadora USA do MSZ, a więc użycie środka stosowanego wobec państw skonfliktowanych, a nawet wrogich, w związku z ... emisją w amerykańskiej stacji TVN krytycznego reportażu o pedofilii w Kościele katolickim i biernej postawie papieża Jana Pawła II.

- Stosunki polsko-amerykańskie, których wagę szczególnie dla Polski trudno przecenić, układają się na wielu płaszczyznach, z których część (sfera importu oraz inwestycji) charakteryzuje intensywność i zarazem daleko idąca zależność granicząca z klientelizmem. Inne zaś relacje, odnoszące się do polityki (wiarygodność, przewidywalność, metody zarządzania państwem) stanowią przedmiot kontrowersji, a nawet przyczynę odradzających się kryzysów. W konfrontacji obu postaw, gdzie PiS gra wyłącznie na utrzymanie władzy, dyplomacja USA zachowuje zimną krew i stosuje efektywny pragmatyzm, który przez wielu obserwatorów interpretowany jest mylnie jako sympatia i poparcie dla działań polskiej prawicy.
- Temperatura stosunków na linii Waszyngton – Warszawa wyraźnie spada, czego wyrazem jest faktyczna nieobecność Polski w grupie państw, z którymi Ameryka konsultuje strategiczne decyzje dotyczące wojny toczącej się przy polskiej granicy. Jest za to Paryż, Londyn, Berlin, a nawet Rzym. Uwaga administracji amerykańskiej kieruje się nie w stronę Warszawy, lecz Bukaresztu, Helsinek, Tallina czy Rygi, które tworzą coraz mocniej zintegrowany, demokratyczny pas wschodniego bezpieczeństwa NATO. Wraz z kryzysem w relacjach polsko-amerykańskich, które przybierają kształt stosunków USA z państwami egzotycznymi i zależnymi, mnożą się słowa funkcjonariuszy PiS o wyjątkowości i historycznej intensywności tych relacji. To także wyraz słabości.

1.3. Polska–Niemcy

- Rok 1989 stanowił przełom nie tylko w historii powojennej, lecz był zasadniczą zmianą w perspektywie wielowiekowych stosunków polsko-niemieckich, które nie były tylko walkami zmagania.
- Polska i Niemcy nie były i nie są skazane na wieczną wrogość. Polska i Niemcy wzajemnie się potrzebują (choć niekiedy w różnym stopniu), zaś dobre stosunki polsko-niemieckie stanowią wkład w stabilność polityki europejskiej i regionu Europy Środkowej.
- Zjednoczenie Niemiec oraz towarzyszące mu przezwyciężenie skutków wojny (w tym tzw. porządku jałtańskiego) doprowadziło po 1989 roku – pierwszy raz od wieków – do zbieżności zasadniczych celów polityki zagranicznej obu państw, chociaż wspólne cele nie oznaczają jednakowej interpretacji działań i stosowanych instrumentów politycznych, a zatem nie wykluczają kontrowersji co do bieżących interesów i metod ich realizacji przez oba państwa.
- Niemcy pozostają sąsiadem Polski i ważnym aktorem polityki europejskiej. Po spowodowanej latami „zimnej wojny” konfrontacji polityczno-prawnej przełom europejski lat 1989/1990 otworzył nowy rozdział w relacjach polsko-niemieckich. Wiele problemów dwustronnych zostało zamkniętych, a członkostwo Polski w Unii i w NATO stworzyło nowe ramy dla przyszłości relacji polsko-niemieckich. Tym samym wiele aspektów współpracy przeniosło się z poziomu relacji dwustronnych do struktur wielostronnych.
- Polityka zagraniczna rządów PiS zaprzepaściła ten dorobek i nie zawiera żadnych elementów budujących współpracę polsko-niemiecką (dwustronnie i wielostronnie), natomiast co do ewolucji Unii stanowisko Polski wyraźnie odbiega od propozycji Berlina. Porozumienie z Niemcami stało się dla PiS-u w wielu sprawach niepożądane, a uwrażliwienie Niemiec na niektóre uzasadnione elementy polityki Polski jest mało realne.

- Zamiast koncentracji na przyszłościowych elementach współpracy europejskiej w obszarach gospodarczym i wojskowym rząd PiS wybrał ryzyko wewnętrznej instrumentacji politycznej skupionej na przeszłości, co ma mu ułatwić utrzymanie władzy. Pozycja Polski w polityce Niemiec została zmarginalizowana na własne życzenie, a odrabianie strat będzie mozolne i długotrwałe.
- Instrumentalne wykorzystywanie problemów w stosunkach bilateralnych dla rozgrzewania emocji antyniemieckich:
 - Jesienią 2018 r. Jarosław Kaczyński powrócił do **sprawy „niemieckich roszczeń”** na Warmii i Mazurach (PiS „zajmowało” się tą sprawą już podczas pierwszych rządów). Był to jeden z ważniejszych elementów rozpoczynającej się antyniemieckiej kampanii oraz kampanii skierowanych przeciwko sędziom: Kaczyński zarzucił im „ojkofobię”, tj. nienawiść do własnego narodu, ponieważ sądy potwierdzały takie roszczenia. W istocie kampania ta była wyjątkowo zakłamana, wzniewała nienawiść i była obraźliwa w stosunku do polskiej ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych, poddanej w okresie PRL presji migracyjnej, pozbawianej po przekroczeniu granicy bezprawnie obywatelstwa polskiego i pozostawianych w Polsce nieruchomości. Po 1990 r. potwierdzono ich prawo do odzyskania obywatelstwa polskiego, a tym samym ubiegania się o zwrot ich własności względnie uzyskania stosownego odszkodowania. Nie były to więc żadne „roszczenia niemieckie”, lecz uzasadnione roszczenia polskich obywateli. Sprawa wstydliwie zesłała z porządku dziennego i mało kto dzisiaj o niej pamięta, choć wyrządziła znaczne szkody społeczne oraz w stosunkach z RFN. Promotorka zaś tej kampanii, ówczesna posłanka Dorota Arciszewska-Mielewczyk, po przegranych wyborach do Senatu w 2019 nagrodzona została lukratywną posadą w spółce skarbu państwa.
 - Podobna w swojej „konstrukcji” jest **„kampania reparacyjna”** Arkadiusza Mularczyka (obecnie sekretarza stanu w MSZ), która całkowicie ignoruje uwarunkowania historyczne, w tym liczne umowy międzynarodowe zawarte w okresie powojennym oraz porozumienia ze zjednoczonymi Niemcami po 1990 r. Kampania ta nastawiona jest wyłącznie na sianie zamętu antyniemieckiego. Natomiast szczególnie cyniczne jest to, że pomija całkowicie pomoc dla żyjących jeszcze w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich. Mało tego, w następstwie nieudolnej, bezmyślnej i obraźliwej argumentacji antyniemieckiej bardzo utrudni osiągnięcie ewentualnego porozumienia w tej sprawie. Szczególnego zakłamania tej „kampanii”, której podstawą jest kwestionowanie zrzeczenia się przez PRL reparacji w 1953 r., dowodzi, że również kolejne rządy PiS stały na stanowisku skuteczności prawnej tego zrzeczenia: odpowiedź podsekretarza stanu Marka Magierowskiego w 2017 r. na interpelację poselską, a także odpowiedź w 2006 r. na interpelację poselską ówczesnej minister spraw zagranicznych Anny Fotygi.
 - Funkcjonariusze PiS uskarżają się na ograniczoną wiedzę przekazywaną uczniom niemieckim nt. Polski, zwłaszcza nt. tragedii II wojny światowej. Zablokowali natomiast w szkolnictwie **dostęp do podręcznika – „Europa. Nasza historia”**, będącego owocem kilkunastu lat prac polsko-niemieckiej Wspólnej Komisji Podręcznikowej, zwłaszcza jej ostatniego tomu, dotyczącego współczesności. Jest to nowoczesny podręcznik, z którego m.in. uczeń niemiecki mógłby więcej dowiedzieć się o historii II wojny światowej oraz o Polsce.
 - Na początku 2022 r. minister edukacji i nauki Przemysław Czarnek **ograniczył drastycznie liczbę godzin nauczania języka niemieckiego** dla dzieci niemieckiej mniejszości narodowej, uzasadniając to „przywróceniem w relacjach polsko-niemieckich symetrii”. Decyzja ta wywołała falę protestów. Z jednej strony podnosi się krzywdę, jaką wyrzą-

dają w edukacji dzieci niemieckiej mniejszości w Polsce (tendencyjnie pomijając fakt, że w Niemczech przeznaczane są duże sumy na nauczanie języka polskiego – ale na szczeblu landów, a nie federacji, która nie ma w tej dziedzinie kompetencji), z drugiej zaś strony reprezentatywni przedstawiciele organizacji polonijnych w Niemczech podkreślają, że nie życzą sobie „wsparcia kosztem marginalizacji innych” i podejmowania tego rodzaju decyzji bez żadnej konsultacji z organizacjami polonijnymi. Decyzja władz pisowskich jest sprzeczna z międzynarodowym standardem ochrony praw człowieka, w tym ochrony mniejszości, w Europie potwierdzonym w Europejskiej Karcie języków regionalnych i mniejszościowych i w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, podpisanych odpowiednio w latach 1992 i 1995 w ramach Rady Europy. W dziedzinie ochrony praw człowieka od dawna obowiązuje zakaz odgrywania się „u siebie” za rzeczywiste lub domniemane łamanie takich praw „u innego”. Minister Przemysław Czarnek wyrządził Polonii w Niemczech niedźwiedzią przysługę, a w raporcie Rady Europy opublikowanym na początku września 2023 r. napiętnowano Polskę za brak tolerancji wobec mniejszości językowych i ich kultur. Chodzi również o restrykcyjne podejście do postulatu Ślązaków dotyczących nauczania gwary śląskiej

1.4. Polska–Francja

- Stosunki polsko-francuskie, zarówno międzypaństwowe, jak na szczeblu innych podmiotów, głównie gospodarczych, w okresie 2015–2023 cechowała seria afrontów ze strony polskiej i niesnasek, wywołanych przez Polskę i polskie instytucje i podmioty gospodarcze. Oto wykaz najważniejszych politycznie perturbacji w tych stosunkach w różnych sferach:
 - „Jesienią 2016 r. zerwany został przez Polskę, na polecenie ówczesnego ministra obrony Antoniego Macierewicza, kontrakt na zakup 50 śmigłowców bojowych *Caracale* dla różnych formacji Wojska Polskiego pod pretekstem nie wypełnienia przez stronę francuską (koncern AIRBUS) zobowiązań offsetowych. Tymczasem te zobowiązania opiewały – ewenement! – na 100% wartości kontraktu (ok. 10,8 mld PLN), z tym że tuż przed zerwaniem kontraktu strona polska zażądała ich podwyższenia o 23% (VAT), co zdumiona strona francuska zresztą przyjęła. Nie doszło do weryfikacji tych zobowiązań z powodu właśnie zerwania kontraktu. Wynegocjowano ugodę i strona polska zapłaciła tytułem odszkodowania 80 mln PLN. Po zerwaniu kontraktu ówczesny Prezydent Francji odwołał wizytę w Polsce. Dotychczas nie udało się zakupić podobnej liczby śmigłowców, poza kilkoma i bez żadnego offsetu. Nie pozyskano uzgodnionych technologii i inwestycji (planowano inwestycje w Polsce, stworzenie 6000 miejsc pracy w Radomiu, Łodzi i Dęblinie i przekaz zaawansowanych technologii). Airbus zawarł kontrakt z Węgrami i tam zainwestował.
 - „Ostatnio wybuchł spór w sprawie kutra patrolowo-ratowniczego OVP, dostarczonego przez francuską stocznnię Socarenam z Boulogne-sur-mer, a wybudowanego z udziałem polskich stoczni i czterech firm z Trójmiasta. Zamówiony w październiku 2020 r. okręt ma strzec zewnętrznej granicy UE w ramach działania Frontexu. Polski kontrahent zakwestionował zasadność dopłaty w wysokości 5 mln euro, której zażądał wcześniej francuski dostawca, powołując się na drastyczny wzrost cen materiałów i urządzeń, jaki nastąpił od 1921 r. Na skutek tego uczestniczące w przedsięwzięciu polskie firmy – poddostawcy nie mogą otrzymać pieniędzy od francuskiego kontrahenta. Firmy te ostrzegały, że w czasie realizacji kontraktu ceny materiałów zostały poważnie zawyżone. Beneficjent – Straż Graniczna wstrzymuje się z odbiorem okrętu, który czeka na redzie w Gdyni. Francuzi pozwali Polskę. Sprawa zajmie się sąd.

- W październiku 2021 roku Polska odrzuciła ofertę EDF budowy elektrowni atomowej, mimo iż Francja ma w tej dziedzinie wielkie doświadczenie i czerpie ok. 70% energii elektrycznej z atomu. Zdecydowano się na współpracę z firmami pozaeuropejskimi z USA i Korei Południowej.
- W finale kampanii wyborczej we Francji w 2022 r. (6 dni przed pierwszą turą) kandydat na stanowisko prezydenta Emmanuel Macron określił premiera Mateusza Morawieckiego jako „polityka skrajnej prawicy, który ingeruje w wewnętrzną debatę polityczną we Francji”. Poszło o manifestowane przez władze pisowskie poparcie dla Marine Le Pen. Goszczona ona była 3–4 grudnia 2021 r. w Warszawie z honorami niczym głowa państwa, przy okazji spotkania liderów zachodnioeuropejskich partii konserwatywnych i prawicowych.
- W kontekście rozpętanej przez PiS kampanii przeciwko rzekomej przymusowej relokacji uchodźców rządowe media wielokrotnie posługiwały się drastycznymi przykładami zamieszek we Francji. W rzeczywistości nie uczestniczyli w nich uchodźcy z Azji, Afryki czy Bliskiego Wschodu, lecz pochodzące z tych regionów osoby, które od lat mieszkają legalnie we Francji i posiadają francuskie obywatelstwo. Niepokoje społeczne we Francji są wykorzystywane do wzbudzania w Polsce nieprzychylnych nastrojów wobec Francji i Francuzów, czego jaskrawym przykładem jest straszenie polskiego społeczeństwa aktami przemocy ze strony uchodźców.
- Powyższy, z pewnością niepełny wykaz spraw różnej wagi² ilustruje nastawienie polskich władz do Paryża w okresie ośmiu ostatnich lat. Polska jest krytykowana we francuskich mediach z powodu naruszeń praworządności, stosunku do osób LGBT i generalnie naruszeń praw człowieka oraz – co najważniejsze – z powodu erozji instytucji demokratycznych. Irytuje to polskie władze i staje się niejednokrotnie powodem wycieczek przeciwko Francji ze strony mediów posłusznych władzom pisowskim. Z kolei niepokoje społeczne we Francji są wykorzystywane do wzbudzania w Polsce nieprzychylnych dla Francji i Francuzów nastrojów, czego jaskrawym przykładem jest straszenie polskiego społeczeństwa przez rządowe media aktami przemocy ze strony uchodźców.
- W rezultacie Polska pogarsza swe stosunki z drugim największym partnerem w Unii Europejskiej i tym samym osłabia swoją pozycję w organach kierowniczych Unii. Nakładają się na to krańcowo odmienne koncepcje obecnych władz obu państw co do perspektywy integracji europejskiej oraz sposobów podejmowania decyzji i roli Komisji Europejskiej.”

2. Polityka wschodnia Polski za rządów PiS-u

2.1. Uwarunkowania ogólne oraz relacje polsko-rosyjskie

- Polska pod rządami PiS-u utraciła rolę współtwórcy aktywności zagranicznej UE w odniesieniu do państw Europy Wschodniej.
- Organizowane za rządów PiS-u wyjazdy do Ukrainy wysokiej rangi przedstawicieli władz RP w towarzystwie ich odpowiedników z innych państw europejskich tylko pozorowały znaczenie i wpływ Polski, jeśli chodzi o realne oddziaływanie na politykę państw i instytucji zachodnich wobec wschodniego sąsiedztwa. Wystarczy przypomnieć: wizytę szefów

² Groteskowa była wypowiedź z października 2016 r. wiceministra obrony Bartosza Kownackiego, który powiedział, że to Francuzi uczyli się kilka wieków temu od Polaków jeść widelcem. Wypowiedź ta zirytowała Francuzów i przyczyniła się do jeszcze większego wzrostu napięcia w dwustronnych relacjach. Notabene, stosowanie widelca zamiast łyżki Francuzi, podobnie jak Polacy, zawdzięczają najprawdopodobniej Włochom.

dyplomacji RP i demonstracyjnie występującej z UE Wielkiej Brytanii, w Kijowie w 2017 r., czy też wizytę szefów rządów Polski, Czech i Słowenii (2022 r.).

- **Partnerstwo Wschodnie**, zainicjowane przez Polskę i Szwecję, od zarania pilotowane i ukierunkowywane przez nas, w istocie rzeczy wyślizgnęło się nam z rąk. Przyczyniła się do tego tendencja do kwestionowania, w MSZ RP po 2015 roku, zasadności i potrzeby tego Partnerstwa, które – zdaniem pisowskich krytyków – niedostatecznie promuje kurs na przyspieszenie członkostwa państw wschodnich w UE. Charakterystyczne jest także to, że w swoim wystąpieniu nt. Partnerstwa Wschodniego (czerwiec 2020 r.) Mateusz Morawiecki skoncentrował się na dobrej współpracy Polski z państwami bałtyckimi, co ma niewiele wspólnego z celami i adresatami Partnerstwa.
- Ewentualne członkostwo stowarzyszonych państw Europy Wschodniej w UE pojmowane jest przez PiS w kategoriach geopolitycznych. Pisowskie myślenie strategiczne w kwestiach wschodnich nadal orbituje wokół doktrynalnej staroświecczyny, sprowadzającej się do ustanowienia polskiego przywództwa regionalnego w Europie Wschodniej. Przywództwo takie – wedle rachub PiS-u – wydatnie podniosłoby rangę Polski w UE i NATO. Owo „mocarstwowe” nadęcie rządzonej przez PiS Polski krytycznie i nie bez ironii przyjmowane jest w UE i jej państwach członkowskich.
- Przejawem powyższej postawy Polski rządzonej przez PiS stała się ogłoszona w Kijowie w marcu 2022 r. przez Jarosława Kaczyńskiego inicjatywa „osłoniętej zbrojnie” misji pokojowej i humanitarnej NATO na Ukrainie. Jest jednak praktyką życia międzynarodowego, że tego rodzaju inicjatywy zawczasu się konsultuje z ich potencjalnymi współuczestnikami (w tym wypadku – z NATO i jego państwami członkowskimi), i jeśli z ich strony nie ma zgody, to z inicjatywą się nie występuje. Zażenowane milczenie ze strony Sojuszu, po ogłoszeniu inicjatywy, dowodzi, że tego rodzaju uprzednie konsultacje – wbrew przyjętej procedurze i dobremu obyczajowi – nie zostały przez Polskę podjęte. Inicjatywa ta należy zatem do kategorii licznych fantazmatów politycznych i dyplomatycznych, jakimi rządzący PiS zaskakuje i śmieszy opinię międzynarodową.
- Polityka rządu PiS wobec Rosji od 2015 r. popadła w kompletny uwiąd. Sporadyczne konsultacje na szczeblu wiceministerialnym i dyrektorskim musiały upewnić Rosjan, że od działań władz pisowskich dystansuje się dyplomacja unijna. Tego stanu rzeczy nie zmieniły rozmowy ministrów spraw zagranicznych (m.in. rozmowa na marginesie wielostronnego spotkania międzynarodowego w 2019 r. w Helsinkach, która, oprócz kurtuazji i trywialnych zobowiązań, nie przyniosła żadnego uzysku).
- Niewystarczająca i nieskuteczna była reakcja polskiej dyplomacji na wzmożenie przez Rosję antypolskiej propagandy, która przed 2022 r. poczyniła pewne szkody wizerunkowe dla Polski. Z kolei napaść Rosji na Ukrainę potwierdziła narrację pisowską o „odwiecznie” imperialnej i wrogiej Rosji, co PiS podobno przewidywał i czemu się przeciwstawiał. Z tego założenia wypływają wnioski, które wybrzmiewają w serialu TVP *Reset* i sprowadzają się do tego, że rząd PO-PSL od 2008 r., usiłując zbudować dobrosąsiedzkie relacje z Rosją, kroczył drogą zdrady. Starając się przedstawić w złym świetle politykę rządu PO i PSL, autorzy *Resetu* pominieli celowo milczeniem fakt, że działania polskiego rządu były częścią podjętej przez Zachód, w tym USA, próby „spacyfikowania” Rosji poprzez przyciągnięcie jej do Świata Zachodniego.
- W relacjach z Rosją rządy PiS-u nie uzyskały najmniejszego postępu w sprawie, która uchodzi za meta-priorytet polityki pisowskiej. Chodzi o odzyskanie wraku prezydenckiego TU-154, który rozbił się w Smoleńsku w 2010 r. Brak jakiegokolwiek rezultatu świadczy o jałowości polityki, która sprowadza się do groźnych pohukiwań.

- W stosunkach rządzonej przez PiS Polski z pozostałymi, prócz Ukrainy i Rosji, państwami poradzieckimi mało jest sukcesów, mimo kontaktów na wysokim szczeblu z Gruzją, Mołdawią czy Kazachstanem. Państwa te świadome, iż ranga Polski w UE wyraźnie się obniżyła, nie garną się do nasilania kontaktów. Nieudany i niepotrzebny był flirt z Alaksandrem Łukaszenką.

2.2. Polska–Ukraina

- W polityce pisowskiego rządu wobec Ukrainy w latach 2015–2023 można wyodrębnić dwa wyraźne okresy: przed i po rozpoczęciu się w lutym 2022 r. zakrojonej na szeroką skalę wojny Rosji przeciwko Ukrainie.
- **W pierwszym okresie** działania władz skoncentrowały się na „polityce historycznej”. Ograniczone zostały już od 2016 r. kontakty na poziomie prezydentów (do 2019) i premierów (do 2022). Zaniechano na wiele lat spotkań międzyrządowej komisji ds. współpracy gospodarczej. Polska dyplomacja w istocie abdykowała z utrzymywanej przez lata pozycji uznanego w Europie eksperta w sprawach ukraińskich i jej głównego sojusznika, swego rodzaju promotora Ukrainy na drodze do Unii Europejskiej i NATO.
 - Oficjalnie deklarowanemu wsparciu dla europejskich i atlantyckich dążeń Ukrainy nie towarzyszyły konkretne działania w tej dziedzinie ze strony polskiej dyplomacji. Wynikało to przede wszystkim z obawy utraty przez PiS poparcia wyborczego wśród nastawionych konserwatywnie i narodowo wyborców na rzecz Konfederacji.
 - Cechą charakterystyczną pisowskiej polityki wobec Ukrainy w tym okresie była jej niespójność i niekonsekwencja. MSZ był tylko jednym (i to nie najważniejszym) z kreatorów polityki wobec Ukrainy. Do jego błędów należy brak zapewnienia koordynacji działań z innymi ośrodkami władzy, a także odwołanie przed upływem kadencji, w początkach 2019 r. Ambasadora RP.
 - Równolegle, w sposób na ogół niezynchronizowany, realizowały swoje cele: ośrodek prezydencki, otoczenie premiera, Ministerstwo Obrony Narodowej, IPN, ministerstwa gospodarcze oraz nadzorująca całość Nowogrodzka.
 - IPN oraz patronujący mu funkcjonariusze PiS byli sprawcami kryzysu w relacjach z Kijowem, wywołanego przez nowelizację ustawy o IPN, zażegnanego z opóźnieniem przez zaskarżenie tej nowelizacji do „Trybunału Konstytucyjnego” przez prezydenta Andrzeja Dudę.
- **W późniejszym okresie, po 24 lutego 2022 r.**, rząd pisowski wsparł Ukrainę w jej walce z agresją rosyjską. Uczynił to jednak nie tyle dlatego, że solidaryzuje się z Ukrainą – zwłaszcza jeśli zważy się na fakt, że nie miała część elektoratu pisowskiego do Ukrainy odnosi się z niechęcią z uwagi na zaszłości historyczne. Zrobił to pod presją reakcji społeczeństwa polskiego oraz ze względu na wrogość PiS-u do Rosji, wynikającą w istotnej mierze z własnych ambicji „mocarstwowych”.
- Polska pod rządami PiS-u wsparła politycznie i materialnie Ukrainę w jej walce z Rosją. Istotne były zwłaszcza dostawy sprzętu wojskowego bezpośrednio po agresji rosyjskiej. Niemień trzeba mieć na uwadze fakt, że wartość i znaczenie tego wsparcia w dłuższym okresie są nieporównywalne z pomocowym wkładem państw zachodnich, zwłaszcza USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec.
- Z uwagi na swoją niewiarygodność polityczną, wynikającą przede wszystkim z naruszania praworządności, Polska rządzona przez PiS pomijana jest przez główne podmioty zachodnie przy procesie decyzyjnym dotyczącym Ukrainy. Wymownie ilustruje to fakt, że w lutym

2023 r. prezydent Joe Biden złożył wizytę najpierw w Kijowie, a potem „przy okazji” odwiedził też Warszawę – chociaż kolejność wizyt powinna być dokładnie odwrotna. Kolejność wizyt Joe Bidena wskazuje, że rządzona przez PiS Polska nie jest postrzegana na Zachodzie jako kraj wiarygodny, wpływowy i kompetentny.

- Szereg innych istotnych okoliczności należy brać pod uwagę:
 - Polsce nie udało się przekonać i pociągnąć za sobą regionalnych partnerów z Grupy Wyszehradzkiej, wpłynąć na zmianę antyukraińskiej i prorosyjskiej polityki Węgier, przez wiele lat najważniejszego regionalnego partnera PiS.
 - Zbudowanie trójstronnego formatu „lubelskiego” Warszawa-Kijów-Wilno było spóźnione i bez znaczenia dla relacji Ukrainy z UE i NATO.
 - Drugorzędną rolę Warszawa odgrywała w dyskusjach przed wileńskim szczytem NATO latem 2023 r., gdzie nie udało się jej zbudować z krajami „bukareszteńskiej dziewiątki” koalicji na rzecz zaproszenia Ukrainy do Sojuszu. Podczas samego szczytu rola prezydenta Andrzeja Dudy była marginalna.
 - Brakowało także w polskim rządzie głębszej analizy skutków otwarcia unijnego rynku na import z Ukrainy oraz konsultacji z zainteresowanymi środowiskami. Trudna sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej, która nie wynika tylko z czynników obiektywnych, nieumiejętność zapewnienia przez stronę polską dróg tranzytowych dla ukraińskich towarów rolnych, spóźnione wprowadzenie wspólnej kontroli wwożonych towarów. Wszystko to spowodowało w efekcie kryzys związany z dostawami ukraińskiego zboża i innych produktów rolnych.

3. Skonfliktowana Polska w niebezpiecznym środowisku międzynarodowym

- W obliczu toczonej przez Rosję agresywnej wojny przeciw Ukrainie wzrosła rola Polski na flance wschodniej NATO, jako państwa regionu dysponującego największym potencjałem militarnym. Polska zgodnie ze strategicznymi interesami państwa i wolą społeczeństwa, udzieliła Ukrainie znaczącej pomocy politycznej i wojskowej.
- Wsparcie Ukrainy nie przełożyło się jednak w sposób istotny na wzmocnienie pozycji Polski w euroatlantyckiej współpracy ze względu na skonfliktowanie rządu PiS z Unią Europejską i z jej największymi państwami. Kluczowi członkowie NATO pomijają Polskę w procesach ścisłych sojuszniczych konsultacji.
- W praktyce, w następstwie działań ówczesnego ministra obrony, Antoniego Macierewicza, upokorzony został polski wywiad i kontrwywiad wojskowy. Polskie wojsko stało się ślepe i głuche w okresie poprzedzającym agresję Rosji na Ukrainę i wojny w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. „Wrogie przejęcie” i likwidacja Centrum Ekspertckiego Kontrwywiadu NATO (skierowanego „na Wschód”) dodatkowo bardzo poważnie osłabiło zaufanie służb specjalnych państw członkowskich NATO i UE do władz pisowskich.
- Polska rządzona przez PiS stała się „Turcją” Europy Środkowej i Wschodniej: ze względów bezpieczeństwa wojskowego, sojuszniczo i strategicznie wydaje się niezbędna, ale z uwagi na prowadzoną przez PiS autorytarną politykę wewnętrzną i zagraniczną – wyalienowana. Ta polityka postawiła bowiem w oczach partnerów z NATO i UE pod znakiem zapytania przywiązanie Polski kierowanej przez PiS do wartości demokracji, swobody jednostki i rządów prawa, na których Sojusz jest oparty w myśl preambuły Traktatu Północnoatlantyckiego.
- Wojna w Ukrainie obnażyła również uwiąd wymiaru politycznego i bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej i wskazała, jak istotną rangę dla Polski posiada Trójkąt Weimarski. Jednak

„godnościowa” polityka Polski rządzonej przez PiS, polegająca na posunięciach awanturniczych i prowokacyjnych, w istocie rzeczy wyprała Polskę z jakiegokolwiek roli sprawczej we współpracy weimarskiej. Z kolei konflikt na Ukrainie zredefiniował parametry bezpieczeństwa, w tym pokazał – boleśnie dla Polski – znaczenie bezpieczeństwa finansowego (co obnaża brak członkostwa w strefie euro).

- Jednocześnie, na gruncie wewnętrznym, rząd PiS wykorzystuje koniunkturalnie sytuację, akcentując narastający kryzys bezpieczeństwa państwa, przed którym tylko ta władza miałaby nas ochronić (np. przed Grupą Wagnera). Wykorzystywanie w kampaniach wyborczych ksenofobii, nie jest zjawiskiem ani nowym, ani ograniczonym do naszego kraju, ale w Polsce stało się w ostatnich latach receptą na wyborczy sukces. Doprowadziło do wykreowania jako zagrożenia nie tylko uchodźcy o odmiennym kolorze skóry, ale i sąsiada z Niemiec, a nawet ukraińskiego rolnika.
- Spór z partnerami unijnymi uderza w podstawy bezpieczeństwa, rozwoju i przyszłości Polski. W obecnej sytuacji fundamentalnego znaczenia nabrała konieczność radykalnego odrzucenia antyeuropejskiej polityki obecnej ekipy rządzącej i wzmocnienia – w ramach NATO – właśnie europejskiego filaru Sojuszu, szczególnie wobec perspektywy ewentualnego powrotu Donalda Trumpa do Białego Domu. Strategicznie ważna stała się opcja zintegrowanej, wspólnie z Niemcami i innymi państwami regionu obrony przestrzeni powietrznej Europy Środkowej. Temu między innymi służyć winna ściślejsza współpraca w ramach inicjatyw UE, szczególnie stałej współpracy strukturalnej (PESCO) i jej konkretnych projektach obronnych. W tych przedsięwzięciach o strategicznym znaczeniu Polska rządzona przez PiS jest najczęściej nieobecna.
- Rząd pisowski wyraźnie nie dostrzega bezpośredniego zagrożenia dla Polski wynikającego z działań wojennych bezpośrednio za wschodnią granicą. Brak jest całkowicie planów, instrukcji dla społeczeństwa w zakresie obrony cywilnej oraz współdziałania obrony cywilnej z siłami zbrojnymi na wypadek zagrożenia działaniami wojennymi. Nieodpowiedzialne głosy przedstawicieli rządu o rzekomych zagrożeniach z Zachodu, stępują poczucie realnego niebezpieczeństwa wynikającego z wojny prowadzonej przy naszej wschodniej granicy.
- Poważnym problemem związane są z **zarządzaniem siłami zbrojnymi**:
 - Głoszenie w ramach kampanii wyborczej tezy, że Polskie Siły Lądowe są najpotężniejsze w Europie, jest skrajnie nieodpowiedzialne. Liczne zamówienia systemów uzbrojenia z najwyższej półki, czyli najdroższych, są dopiero na wstępnym etapie. Zanim zostaną opłacone, wyprodukowane i zintegrowane z SZ RP upłynie wiele lat. Obecnie sprowadzane pojedyncze egzemplarze tych systemów służą jako tło kampanii wyborczej polityków PiS. Oczywiście, nie wspomina się o wyrzuceniu do kosza planów modernizacji rządu PO-PSL i *de facto* zatrzymanie dozbrajania Wojska Polskiego w trakcie sprawowania urzędu ministra obrony przez Antoniego Macierewicza. Osiem baterii Patriotów wpisanych w anulowany plan modernizacji mogłoby już być gotowych do obrony polskiej przestrzeni powietrznej, realnie zagrożonej choćby przypadkowym wtargnięciem rosyjskich rakiet czy dronów. Na te realne zagrożenie PiS reaguje odrzuceniem niemieckiej inicjatywy budowania wspólnej obrony powietrznej w Europie Środkowo-Północnej.
 - Dopiero zaostrenie sytuacji międzynarodowej i przekazywanie Ukrainie uzbrojenia na stanie PSZ unaočniło obecnemu rządowi potrzebę przyspieszonej modernizacji armii. Zakupy uzbrojenia dokonywane są pospiesznie, czyli bez dostatecznych analiz wynikających z potrzeb SZ RP, zawierane są kontrakty bez offsetu i ze śladową „polonizacją” dalszej produkcji i serwisowania. Większość zakupów dokonywanych jest w USA i Korei

Południowej, co osłabia relacje z partnerami z Europy Zachodniej oraz współpracy w ramach UE.

- Brak transparentnej struktury dowodzenia oraz zachwiane relacje pomiędzy dowodzeniem a kierowaniem. Kwestia szczególnie istotna w dobie bezpośredniego zagrożenia działaniami wojennymi: rozmyte kompetencje między Szefem Sztabu Generalnego i Dowódcą Generalnym Sił Zbrojnych, wyłączenie spod nadzoru Szefa SG WOT, WOC, ŻW, upolitycznienie SWW i SKW, zwolnienie ze służby doświadczonej kadry dowódczej oraz przyjęcie szybkiej ścieżki awansu dla osób bez wymaganego stażu i doświadczenia zawodowego.
- Podejmowanie decyzji przez MON o tworzeniu wciąż nowych dywizji wojsk lądowych, mimo że nie zakończono procesu formowania wcześniejszych. Brak kadry do obsady stanowisk etatowych w nowo formowanych jednostkach wojskowych, przenoszenie żołnierzy z jednostek o wyższych wskaźnikach ukompletowania i osłabianie tym samym gotowości bojowej tych jednostek.
- Niedostosowanie szkolnictwa wojskowego do zwiększających się potrzeb Sił Zbrojnych. Stosowanie różnych kryteriów w przyjmowaniu do SZ RP (inne dla WOT, inne do wojsk operacyjnych, itd.) pozwala na lawirowanie i obchodzenie przepisów, a w rezultacie sprzyja koniunkturalizmowi i prowadzi do pogorszenia jakości personelu SZ RP.
- *Last but not least*, brak kontroli społecznej wydatków na uzbrojenie, w tym kontroli parlamentarnej. Zaciąganie olbrzymich długów zagranicznych na pokrycie zakupów sprzętu wojskowego odbywa się poza wszelką kontrolą parlamentarną. Narusza więc rażąco również autonomię budżetową parlamentu: kontrola jest gwarantowana konstytucyjnie poprzez przyjmowanie ustaw budżetowych, a w relacjach międzynarodowych poprzez upoważnienie w drodze ustawy do ratyfikowania umów międzynarodowych poważnie obciążających finansowo państwo.

4. Zamiast dobrego sąsiedztwa bezmyślne działania i fałszywe sojusze

- Polska jest skonfliktowana z Unią, jej instytucjami i wieloma państwami członkowskimi. Cieniem na postrzeganie Polski przez partnerów w Unii kładą się złe stosunki z Niemcami. Relacje z Francją pozostają chłodne. Trójkąt Weimarski stracił zupełnie rolę znaczącego i wpływowego ugrupowania, zwornika interesów wschodu i zachodu UE. Zdolności koalicyjne Polski w ramach Unii Europejskiej z dużymi państwami członkowskimi, po wyjściu z niej Wielkiej Brytanii, uległy znaczącemu osłabieniu. Polska przestała być w rezultacie sworzniem polityczno-strategicznym dla państw bałtyckich i wyszehradzkich.
- **Trójkąt Weimarski** został w okresie rządów PiS politycznie zniszczony (nie przysłonią tego okazjonalne spotkania na czerwonym dywanie). Wyrazem tego było całkowite pominięcie Polski przez Francję i Niemcy w toku negocjacji nad podpisanym 22 stycznia 2019 r. w Akwizgranie traktacie o współpracy niemiecko-francuskiej i integracji. Nikomu w Niemczech i Francji nie przyszłoby do głowy, aby deprecjonować historyczne znaczenie podpisanego 22 stycznia 1963 r. Traktatu elizejskiego, zapowiadać wypowiedzenie tego traktatu lub jego renegocjowanie (jak to czyni od lat PiS w stosunku do „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego z 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy). Niemcy i Francja w kolejną rocznicę Traktatu elizejskiego, doceniając jego historyczne znaczenie, podpisały natomiast wspomniany wyżej Traktat, podnoszący na najwyższy szczebel koordynację w sprawach UE, polityki bezpieczeństwa, relacji społecznych (kultury, nauki, badań), współpracy regionalnej,

ochrony środowiska i konsekwencji zmian klimatycznych. W normalnych warunkach traktat taki powinien stać się osnową Trójkąta Weimarskiego.

- Na tym tle, mimo zbieżnych z Polską interesów obronnych w ramach NATO, polityki zagraniczne i europejskie państw bałtyckich coraz silniej akcentują więzi nordyckie. Wejście Finlandii (i niebawem Szwecji) do NATO tylko wzmocnią powiązania bałtycko-nordyckie. **Współpraca nordycko-bałtycka** w wymiarach polityki europejskiej, gospodarczej, energetycznej (klimatycznej) i w kontaktach międzyludzkich będzie intensyfikowana kosztem relacji z Polską.
- **Grupa Wyszehradzka** utraciła swoją spójność nie tylko w sprawach europejskich ale i w polityce bezpieczeństwa. Stało się tak przede wszystkim ze względu na stanowisko Węgier wobec wojny w Ukrainie. Nie jest zagwarantowana dotychczasowa polityka Słowacji po jesiennych przedterminowych wyborach parlamentarnych. Obecne ugrupowania opozycyjne, z byłym premierem Robertem Fico na czele, głoszą hasła prorosyjskie i mogą przejąć władzę. W sprawach europejskich zarówno Słowacja, jak i Czechy orientują się przede wszystkim na Berlin. Regionalnie zaś wzmacniają współpracę z Austrią. Rośnie znaczenie tzw. Trójkąta Sławkowskiego będącego forum konsultacji tych trzech państw.
- Wielkie szkody polityczne w stosunkach z Czechami oraz prestiżowe w regionie i w UE wyrządziła Polsce **sprawa kopalni węgla brunatnego w Turowie**. Kosztowała ona podatnika polskiego ponad 500 mln złotych, gdy tymczasem w 2019 r. Czesi oczekiwali w ramach rozwiązania sporu inwestycji o wartości około 10 milionów złotych. Taka jest cena arogancji, zadufania, braku znajomości warsztatu dyplomatycznego, lekceważenia interesów państwa sąsiedzkiego, regulacji międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska oraz stanowiska instytucji unijnych. Władze piłowskie zignorowały zarówno ocenę Komisji Europejskiej wskazującą na naruszenie przez Polskę prawa unijnego, skargę wniesioną przez Czechy w lutym 2021 r. do TSUE jak i postanowienia o środku tymczasowym. W efekcie podatnik polski zapłacił 68,5 mln Euro kary za niewykonanie postanowienia TSUE, 45 mln Euro Czechom w ramach ugody oraz ponosi koszty koniecznych inwestycji po stronie polskiej. Błahostką w tym świetle są kompromitujące przepychanki personalne wokół polskiej ambasy w Pradze.
- Jeśli chodzi o **relacje z Węgrami**, to Polska, dysponująca znacznie większym politycznym i gospodarczym potencjałem, okazała się partnerem słabszym. Nie była w stanie nie tylko narzucić, ale nawet przekonać Węgry Orbána do jakiegokolwiek korzystnej dla Polski, Unii i Sojuszu Północnoatlantyckiego zmiany w ich polityce europejskiej i bezpieczeństwa.
 - Politycznie PiS popadł we wszystkie węgierskie patologie niepraworządności i autorytaryzmu, a wirus korupcji zagnieżdżył się w relacjach gospodarczych, szczególnie związanych z kluczowymi gałęziami gospodarki, takimi jak energetyka, w której Węgry są mimo sankcji powiązane z Rosją.
 - PiS siłą rzeczy nie tylko nie pomógł Unii w odwróceniu tendencji autorytarnych i antyeuropejskich na Węgrzech, ale poprzez ideologiczny sojusz z nimi, wzmocnił antydemokratyczny dryf w obu państwach. Wzmocnił ich siłę blokującą w wypracowywaniu polityk unijnych, które byłyby korzystne dla rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego obu państw.
 - Wspólnie z Orbánem, PiS zniszczył w istocie Grupę Wyszehradzką oraz osłabił bezpieczeństwo regionu. Nie wypłynął na zmianę szkodzących mu relacji węgiersko-rosyjskich, nie wymusił korekty polityki Węgier wobec Ukrainy, nie doprowadził do odstąpienia Węgier od zakazu transportu uzbrojenia przez ich terytorium dla walczących Ukraińców. Co więcej otworzył własne pola konfliktu z Kijowem i wspólnie z Węgrami dramatycznie

- nieudolnie, jeśli nie korupcyjnie, podszedł do problemu tranzytu ukraińskiego zboża przez Polskę.
- PiS nie potrafił wpłynąć na Węgry, by nie igrwały procesem poparcia dla rozszerzenia NATO o Finlandię i Szwecję, które ma zwiększyć bezpieczeństwo nie tylko regionu bałtyckiego, ale i całego kontynentu oraz wzmocnić ochronę państw członkowskich sojuszu przed zagrożeniami z Rosji. Węgry, tak jak Turcja, do tej pory nie uczyniły tego w odniesieniu do Szwecji.
 - PiS i FIDESZ przez ostatnie osiem lat oparły współpracę rządów Polski i Węgier na zasadach sprzecznych z duchem i tradycją polskich i węgierskich zrywów wolnościowych. Podważyły dramatycznie dorobek polsko-węgierskiej Solidarności roku 1989. Scała je wrogość do demokracji i Unii Europejskiej.
 - Reasumując można powiedzieć, że oprotestowując współpracę z Niemcami i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego, jako format „podległości” Polski wobec europejskich mocarzy, Polska rządzona przez PiS oddała się zarazem w pacht peryferyjnym i prowincjonalnym Węgom orbanowskim.
- Rząd PiS skompromitował projekt **Trójmorza**, ważny projekt infrastrukturalny – szlak komunikacyjny od Bałtyku, następnie rozdzielający się na linię do Morza Czarnego i do Adriatyku (którego realizacja bardzo by się obecnie Ukrainie przydała, na przykład w istotnej sprawie tranzytu zboża). W zamierzeniu PiS miał to być projekt, wokół którego stworzyłyby się „podmiot polityczny” o wydźwięku antyniemieckim, a w ramach UE „konkurencyjny” w stosunku do Unii. Zostało to szybko zidentyfikowane przez partnerów regionalnych, którzy nie zamierzali brać udziału w poczynaniach nakierowanych na osłabienie Unii. Projekt został zamrożony, a rząd PiS zaprzepaścił jedno z najbardziej perspektywicznych przedsięwzięć. Obecnie, w obliczu wojny w Ukrainie, projekt ten ma szansę na rewitalizację. Wymaga to jednak gruntownej zmiany „podtekstu politycznego”, mocnego zakotwiczenia projektu w UE oraz pełnego włączenia Ukrainy (dopiero ostatnio stowarzyszono z tym formatem Ukrainę i Mołdawię).

5. Polska zamknięta na Świat

5.1. Stosunki polsko-izraelskie

- Po wznowieniu stosunków dyplomatycznych w 1989 r. stosunki Polski z Izraelem wyraźnie zacieśniały się. W pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku stworzono podstawę prawną relacji bilateralnych. Kolejnym etapem była wspólna praca nad zmianą wizerunku obu państw i narodów w oczach własnych społeczeństw. Na zmianę stereotypu Polski i Polaków w oczach izraelskiej opinii publicznej ogromny wpływ miały: sukces Roku Polskiego w Izraelu (2008–2009), szeroko komentowane polskie badania nad Holocaustem i wreszcie postawa Polski jako sojusznika państwa żydowskiego na forum międzynarodowym (przede wszystkim ONZ i UE). W 2011 r. premierzy Donald Tusk i Benjamin Netaniahu zdecydowali o podniesieniu rangi dwustronnych stosunków do strategicznego poziomu.
- W momencie objęcia władzy przez PIS najistotniejszymi problemami pozostawały: kwestia zwrotu mienia żydowskiego i status wyjazdów młodzieży izraelskiej do Polski. W latach 2016–2017 polityka poprzedniego rządu wobec Izraela była w zasadzie kontynuowana, choć wypowiedzi (często jawnie antysemitki) wielu prominentnych przedstawicieli obozu władzy, chętnie cytowane przez izraelską prasę, zaczęły negatywnie wpływać na wizerunek Polski.

- Do pierwszego ostrego kryzysu doszło na początku 2018 r. po przyjęciu przez Sejm nowelizacji ustawy o IPN cenzurującej (z groźbą penalizacji) m.in. obiektywne badania nad historią Holocaustu w Polsce. Pod silnym naciskiem polskiej i międzynarodowej opinii publicznej już w czerwcu tego samego roku rząd wycofał się z tej regulacji. Nie zmieniło to jednak podejścia władzy pisowskiej do tematu tzw. oczerniania narodu polskiego. Nadal podejmowano, nieskuteczne na szczęście, próby karania historyków rzetelnie podchodzących do problematyki żydowskiej w Polsce z oskarżenia prywatnego wspieranego przez fundacje rządowe. Coraz powszechniejszy stawał się hejt i dyfamacja takich badaczy przez funkcjonariuszy Zjednoczonej Prawicy.
- Kolejny, najpoważniejszy od 1989 r. kryzys nastąpił w 2021 r. w następstwie nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego, zamykającej możliwość zadośćuczynienia z tytułu przejętego przez Skarb Państwa i samorządy mienia (w tym tzw. pożydowskiego). Reakcja Izraela była natychmiastowa: odwołano izraelskiego ambasadora z Polski, a polskiego ambasadora w mało dyplomatyczny sposób wyproszone z Tel Awiwu. W ostrej i często operującej inwektywami polemice przodowali premier Mateusz Morawiecki i szef izraelskiego MSZ Yair Lapid. W czerwcu 2022 r. odwołano przyjazdy młodzieży izraelskiej do Polski, a Polska, po raz pierwszy, zagłosowała na forum ONZ przeciw Izraelowi. Stosunki między państwami uległy niemal całkowitemu zamrożeniu.
- Sygnałem gotowości ze strony polskiej, żeby przywrócić dialog polsko-izraelski, było przyjęcie przez Polskę definicji antysemityzmu opracowanej w ramach UE. Ze strony izraelskiej takim sygnałem był przyjazd w lipcu 2022 r. nowego ambasadora do Warszawy. Z początkiem 2023 roku rozpoczęły się negocjacje dotyczące przyjazdów młodzieży izraelskiej do Polski i polskiej do Izraela. W marcu 2023 r. ministrowie SZ Polski i Izraela podpisali deklarację, która jest niewątpliwym (i jedynym) sukcesem rządu PIS w stosunkach z Izraelem. O poprawie stosunków świadczy również udział prezydenta Izraela w obchodach 80. rocznicy powstania w Getcie Warszawskim. Niemniej jednak Polska nadal nie ma ambasadora w Izraelu.
- Ustawa cenzurująca badania nad Zagładą (na Zachodzie nazwana *Holocaust Gag-Law* – czyli prawo kneblujące swobodę wypowiedzi), brak wyważonego załatwienia problemu zadośćuczynienia za mienie ofiar Holocaustu i antysemicka atmosfera towarzysząca rządowi PiS na lata zatruty relacje Polski z Izraelem oraz z diasporą żydowską.

5.2. Polska–Azja

- Polska popełniała w regionie liczne błędy, które doprowadziły do osłabienia relacji w wymiarze politycznym i gospodarczym z Chinami, Indiami oraz krajami Azji Południowo-Wschodniej. Zainteresowanie Japonii i Korei Południowej kontynuacją zaangażowania politycznego i gospodarczego w Polsce, zapoczątkowanego przez poprzednie rządy, i wspieranego przez USA, oraz ich intensywne działania spowodowały, że relacje utrzymywały się na dobrym poziomie.
- Brak nowej strategii wobec Azji, która byłaby odpowiedzią na dynamikę wydarzeń w regionie, zwłaszcza w wymiarze instytucjonalnym, oraz brak politycznej woli realizacji projektów już istniejących, przygotowywanych przez wcześniejsze rządy, skutkowało wątpliwymi i chaotycznymi działaniami po stronie polskiej. W efekcie Polska jest w porównaniu do pozostałych państw Unii Europejskiej mało znaczącym partnerem dla większości krajów regionu azjatyckiego.
- W szczególności razi brak zdefiniowania polityki wobec **Chin**, zgodnej z polskimi interesami i uwzględniającej wiedzę oraz praktykę naszych sojuszników i europejskich partnerów.

- Udział reprezentantów Polski w wydarzeniach politycznych i sportowych w Chinach, mimo negatywnego stanowiska UE i braku przedstawicieli innych państw członkowskich, przyniósł duże straty wizerunkowe w krajach regionu, które z rosnącymi obawami obserwują asertywne działania Chin, łamiących konwencje międzynarodowe oraz lekceważących wyroki trybunałów międzynarodowych.
- Rozwijająca się współpraca gospodarcza Polski z niektórymi państwami Azji ograniczała się do handlu, gdzie import do Polski przewyższał eksport z naszego kraju. Przynosiło to z roku na rok zwiększający się deficyt w obrotach po stronie polskiej.
- Sytuację pogarszał fakt, iż za relacje z państwami Azji odpowiadali w MSZ wiceministrowie bez wiedzy i doświadczenia w regionie azjatyckim.
- Brak przemyślanej polityki kadrowej spowodował skokowy wzrost wakatów na wszystkich stanowiskach w polskich placówkach dyplomatycznych w regionie azjatyckim.

5.3. Polska–Ameryka Łacińska i Karaiby

- Polityka zagraniczna RP w odniesieniu do regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów jest odzwierciedleniem relacji Polski z zagranicą w skali globalnej.
- W polskiej polityce zagranicznej po 2015 r. latynoamerykański region pozostał wyraźnie niedowartościowany, mimo wzrostu jego znaczenia w wymiarze globalnym.
- Prowadzenie skutecznej polityki wobec państw regionu utrudniał dodatkowo brak koordynacji międzyresortowej.
- Znacznie zmalała atrakcyjność Polski jako partnera współpracy politycznej i gospodarczej. Deklaracje o chęci rozwoju stosunków z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów nie znajdowały potwierdzenia w praktyce. Relacje ograniczały się w dużej mierze do sfery deklaratywnej i działań pozbawionych jasnej strategii rozwoju współpracy.
- Niewykorzystane możliwości rozwoju współpracy gospodarczej i politycznej z państwami regionu widoczne są szczególnie w przypadku relacji Polski z Brazylią, która jest największym latynoamerykańskim partnerem.
- Zafascynowanie prezydenta Andrzeja Dudy i rządu pisowskiego populistycznym prezydentem Brazylii Jairem Bolsonaro (2019–2022) kłóciło się ze zdecydowanie krytycznym stosunkiem większości państw unijnych, a także latynoamerykańskich, wobec tego skrajnie prawicowego przywódcy. Nie przyniosło też żadnych wymiernych korzyści.
- Fatalna polityka kadrowa w MSZ RP przyczyniła się do drastycznego obniżenia poziomu profesjonalizmu i kompetencji części szefów placówek (tylko w nielicznych przypadkach tak się jeszcze nie stało), którzy nie potrafili przyczynić się do ożywienia dwustronnych relacji politycznych i gospodarczych.
- Uczestniczący w Radzie do Spraw Zagranicznych UE (FAC) pisowscy ministrowie zachowywali się biernie w debatach i najczęściej nie zabierali głosu w sprawach dotyczących polityki unijnej wobec regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów.
- Polska utraciła zdolność tworzenia w ramach UE sojuszy państw zajmujących podobne stanowiska w sprawach dotyczących regionu.

6. Rażące naruszenia standardów międzynarodowej ochrony praw człowieka

- Działania na **pograniczu polsko-białoruskim** nie tylko współgrają z zamierzeniami reżimu Łukaszenki, lecz przede wszystkim naruszają w sposób rażący podstawowe standardy międzynarodowej (w tym unijnej) ochrony uchodźców. Poczynania funkcjonariuszy pań-

stwowych Polski pod rządami PiS, którzy działają w sposób brutalny, spełniają znamiona zbrodni międzynarodowych: tortury, prześladowania, przyczynianie się do zaginięcia osób, inne nieludzkie czyny celowo powodujące ogromne cierpienie lub poważne uszkodzenie ciała albo zdrowia psychicznego lub fizycznego. Dowiedziono do tej pory, że około 50 uchodźców zmarło w męczarniach po stronie polskiej przy granicy z Białorusią. Działania autoryzowane przez rządy PiS na pograniczu polsko-białoruskim hańbią Polskę na lata. A przy tym mamy brak przemyślanej polityki migracyjnej i „dziurawy” w praktyce nadzór nad migracją (do Niemiec ostatnio dociera po 600 migrantów dziennie, większość poprzez Polskę) oraz wielką aferę z systemowym – sponsorowanym przez część pisowskiego kierownictwa MSZ – przemyceniem migrantów zarobkowych (v. punkt 1).

- Równie degradujące dla Polski rządzonej przez PiS jest **naruszanie praw kobiet**, których godność, prawo do życia prywatnego i integralności cielesnej są stale naruszane, zwłaszcza przez nadgorliwą praktykę związaną z tzw. kompromisem aborcyjnym z 1993 r. Już wówczas orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz raporty organizacji międzynarodowych wytykały Polsce naruszanie ustawowych przesłanek dopuszczających przerywanie ciąży. Zwracano uwagę na narażanie kobiet na cierpienia i poniżenie w związku z ograniczeniem dostępu antykoncepcji, do badań prenatalnych oraz blokowanie zabiegu przerwania ciąży w przypadku śmiertelnego upośledzenia płodu i zagrożenia życia kobiety. Standard międzynarodowy jest jednoznaczny – zakaz aborcji w takiej sytuacji kwalifikowany jest jako okrutne, nieludzkie, poniżające i dyskryminujące traktowanie, zakazane na mocy prawa międzynarodowego. Tym bardziej w taki sposób musi być kwalifikowany całkowity zakaz przerywania ciąży z powodu ciężkiego uszkodzenia płodu albo jego nieuleczalnej choroby zagrażającej życiu matki. A taką decyzję podjął 22 października 2020 r. skrajnie upolityczniony i uzależniony od pisowskich decydentów „Trybunał Konstytucyjny”. W scenariusz ten wpisują się również zabiegi nakierowane na wypowiedzenie Konwencji stambulskiej, stojącej na straży zakazu przemocy w rodzinie, dotykającej przede wszystkim kobiety i dzieci. Odbywa się to w czasie, kiedy w Unii Europejskiej trwają prace nad przystąpieniem do tej Konwencji.
- We wrześniu 2020 r. miał miejsce fakt bez precedensu w praktyce dyplomatycznej. Ponad pięćdziesięciu ambasadorów akredytowanych w Polsce opublikowało list otwarty (podobny listy został opublikowany również w maju 2021 r.), w którym zwracało uwagę na to, że działania władz pisowskich wobec osób określających się jako **LGBT** naruszają podstawowy standard praw ludzkich właściwy demokratycznym państwom. Należy do niego poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości wobec prawa, państwa prawnego, praw człowieka, włączając w to prawa osób należących do mniejszości oraz zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie, rasę, płeć, poglądy, religię i orientację seksualną, zakaz mowy nienawistnej. Działania rządu PiS *de facto* kwestionują normy przyjęte w fundamentalnych dokumentach międzynarodowych: Powszechnej deklaracji praw człowieka, Paktach praw człowieka, Europejskiej konwencji praw człowieka, które są gwarantowane również prawem Unii Europejskiej. PiS dla utrzymania władzy umyślnie wzbudza antagonizujące podziały społeczne i wyzwała najniższe instynkty (świadczy o tym m.in. przyjęta w 2018 r., a następnie uchylona pod naciskiem międzynarodowym bezmyślna i wyjątkowo szkodliwa ustawa o IPN – tzw. *Holocaust Gag Law*, która wprawiała w osłupienie nawet największych przyjaciół Polski na całym świecie). Skompromitował się Prezydent RP, Andrzej Duda, który cynicznie wykorzystywał homofobię w swojej kampanii wyborczej w 2019 r. Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro zaczął popierać z finansów publicznych samorządy ogłaszające się „strefą wolną od LGBT”, przy radosnej aprobacie innych funkcjonariuszy PiS. Są to dzia-

łania haniebne i godne potępienia. Odpowiednio ostra jest reakcja Unii Europejskiej i Rady Europy (ETPC). Unia odmówiła wypłaty środków finansowych tym strukturom regionalnym, które ogłosiły się „strefami wolnymi od LGBT”, regiony z innych państw zaczęły zawieszać partnerstwo z takimi strukturami polskimi. Przyniosło to pewne otrzeźwienie.

- Sprawa brutalnej **wycinki Puszczy Białowieskiej**, wbrew standardom międzynarodowym, w tym unijnym regulacjom w sprawie ochrony środowiska, otworzyła katalog wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, wskazujących na nasilenie się Polsce pod rządami PiS działań niepraworządnych. W wyroku wydanym 17 kwietnia 2018 r. TSUE stwierdził naruszenie w następstwie wycinki Puszczy węzłowych unijnych dyrektyw w ramach programu Natura 2000. Tym samym stwierdził naruszenie prawa obywateli polskich do zdrowego i zrównoważonego środowiska. Sprawa ta w sposób szczególny ugodziła w dobry wizerunek Polski na arenie międzynarodowej, bowiem społeczność międzynarodowa jest bardzo wyczulona na przestępstwa ekologiczne popełniane przez władze publiczne. Sprawa ta miała jeszcze jeden aspekt. Otóż Trybunał, jeszcze przed ogłoszeniem wyroku, wydał postanowienie w sprawie środka tymczasowego, nakazującego natychmiastowe zaprzestanie wycinki Puszczy, aby zapobiec nieodwracalnym szkodom. Ponieważ władze pisowskie odmawiały zastosowania do tego środka tymczasowego, Trybunał po raz pierwszy w historii Wspólnot/Unii zagroził nałożeniem na Polskę kary finansowej w wysokości co najmniej 100 000 Euro za każdy dzień niewykonania nakazu Trybunału. Dopiero wówczas rząd PiS podporządkował się temu nakazowi. Tym samym rząd PiS przeszedł w swoisty sposób do historii rozwoju orzecznictwa TSUE, początkując praktykę nakładania kar finansowych w przypadku nie podporządkowania się przez państwo członkowskie środkom tymczasowym (kosztowało to w kolejnych latach podatnika polskiego około 3 mld złotych).
- Niezmiernie groźnym działaniem jest kwestionowanie przez władze PiS wykonania zobowiązań międzynarodowych, przede wszystkim **kwestionowanie postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka** oraz prawa unijnego w zakresie w jakim dotyczą one obowiązku **przestrzegania wspólnych wartości** (przede wszystkim praworządności) i praw podstawowych (w tym prawa do niezależnego sądu) oraz odpowiednich orzeczeń ETPC i TSUE. Władze pisowskie uciekają się tutaj do przewrotnego argumentu, że zobowiązania takie nie będą stosowane w Polsce w zakresie w jakim sprzeczne są z Konstytucją RP. Przewrotność tego toku argumentacji polega na tym, że istota sporu dotyczy sprzeczności między ustawami przyjętymi przez zdominowany przez PiS Sejm i naruszającymi praworządność a Konstytucją RP (oraz prawem unijnym, którego skuteczność w Polsce gwarantuje Konstytucja RP). Uzależniony politycznie od PiS-u „Trybunał Konstytucyjny” podąża w tym przypadku śladem rozwiązań stosowanych w putinowskiej Rosji, w której w pierw rosjski Trybunał Konstytucyjny przypisał sobie prawo rozstrzygania, które zobowiązania międzynarodowe (zwłaszcza orzeczenia sądów międzynarodowych) mogą być w Rosji stosowane, a następnie wprowadzono w 2020 r. do rosjskiej konstytucji postanowienia, stosownie do których zobowiązania międzynarodowe Rosji (w tym orzeczenia sądów międzynarodowych) nie są w Rosji wykonywane, jeżeli sąd konstytucyjny stwierdzi ich niezgodność z konstytucją Rosji. Jak wiadomo Rosja putinowska nie jest już członkiem Rady Europy. Podważanie zasad członkostwa w Radzie Europy, kwestionowanie wyroków ETPC, podważanie fundamentów prawnych działania UE (w tym zasady pierwszeństwa prawa unijnego i obowiązku wykonywania orzeczeń TSUE) jest w praktyce równoznaczne z wnioskiem o wystąpienie z Unii. *Notabene* na początku 2023 r. Komisja Europejska skierowała skargę do TSUE w tych sprawach (formalnie w związku ze stanowiskiem upolitycznionego „Try-

bunału Konstytucyjnego”). Wyrok TSUE można przewidzieć, a jego niewykonanie byłoby równoznaczne z zakwestionowaniem fundamentów członkostwa Polski w UE.

- Jeszcze jeden aspekt tej sprawy ma fundamentalne znaczenie. Działania władz pisowskich nakierowane są w istocie swojej na **zakwestionowanie bezpośredniego stosowania norm prawa międzynarodowego**, zwłaszcza gwarantującego prawa podstawowe obywateli. Przypomnieć należy, że jednym z ważniejszych aspektów odzyskania niepodległości i zmian ustrojowych po 1989 r. było konstytucyjne zagwarantowanie obywatelom prawa do powoływania się wprost na normy prawa międzynarodowego gwarantujące prawa podstawowe (przede wszystkim w EKPC i Karcie Praw Podstawowych UE). W przypadku, gdy prawo krajowe zawodzi względnie władze krajowe nadużywają swoich uprawnień, obywatel może przed sądem odwołać się wprost do swoich praw gwarantowanych na szczeblu międzynarodowym.

7. Degradacja MSZ jako centrum kreowania polityki zagranicznej i zniszczenie służby zagranicznej

- 27 lipca 2001 r. Sejm uchwalił ustawę o służbie zagranicznej. Po raz pierwszy nadano ustawową rangę regulacjom określającym organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej oraz prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład. Ustawę poparły wszystkie kluby parlamentarne, podkreślając, że czynią to z myślą o państwie polskim, a nie o partyjnych interesach. Dzięki tej ustawie stopniowo konsolidował się korpus urzędniczy związany z MSZ, którego członkowie współtworzyli sukces Polski na arenie międzynarodowej w okresie transformacji ustrojowej i budowy suwerennego Państwa. Wydatnie przyczynili się do tego, że Polska stała się członkiem NATO i UE, zbudowała dobrosąsiedzkie stosunki i zyskała autorytet wśród najważniejszych partnerów na forum międzynarodowym.
- Po przejściu władzy przez PiS w 2015 r. podjętych zostało szereg działań, które nakierowane były na osiągnięcie dwóch celów:
 - **Po pierwsze** – pełne upolitycznienie/upartyjnienie resortu spraw zagranicznych oraz sprawienie, że polityka zagraniczna stanie się emanacją polityki partii rządzącej. Połączone to było ze swoistą decentralizacją sprawowania polityki zagranicznej. Przede wszystkim „sprawy europejskie” przejęła Kancelaria Premiera, politykę bezpieczeństwa w znacznej części minister obrony narodowej oraz prezydent RP, sprawy ONZ również prezydent RP, sprawy polonijne – odrębny przedstawiciel rządu, promocję kulturalną i gospodarczą – różne resorty. MSZ przestało być kreatorem i koordynatorem polityki zagranicznej, jego rola ograniczyła się do „zarządzania” w pewnym zakresie stosunkami zewnętrznymi Polski. W następstwie węzłowe działania MSZ poza granicami kraju powiązane są z wytycznymi PiS powiązanych z polityką wewnętrzną: sprawa reparacji od Niemiec, LGBT, gender, aborcja, „zamach smoleński”, „obrona” partii rządzącej w związku z zarzutami naruszenia praworządności, etc.
 - **Po drugie** – uzależnienie MSZ i służby zagranicznej od partii rządzącej wymagało gruntownej wymiany kadry. Rozpoczęto od deprecjonowania osiągnięć polskiej dyplomacji po 1989 r., czemu towarzyszyły działania na rzecz pozbycia się poprzedniej kadry dyplomatycznej oraz otworzenia drogi zatrudnienia dla „swoich”. Wraz ze zniszczeniem służby cywilnej w administracji publicznej, zniszczono również służbę dyplomatyczną (rozumianą jako korpus fachowych, niezależnych od bieżącej polityki urzędników).
 - Dewastacja służby zagranicznej przebiegała z rażącym naruszeniem obowiązującego prawa i skutkowałą lawiną pozwów ze strony wyrzuczanych bądź dyskryminowanych pracowników MSZ. Duża część tych spraw została wygrana.

- 21 stycznia 2021 r. w ekspresowym tempie „przepchnięto” ustawę o służbie zagranicznej, która m.in. sankcjonowała wygaśnięcie stosunku pracy osób, które ukończyły 65 lat, czyli pozbycie się bez prawa odwołania doświadczonych dyplomatów, zwanych przez Jarosława Kaczyńskiego „złogami”.
- Wprowadzono kuriozalne zasady naboru do korpusu dyplomatycznego pozwalające na pełne upartyjnienie tego korpusu:
 - poprzez obniżenie wymagań kompetencyjnych i ułatwienie szybkiej ścieżki kariery dyplomatycznej dla nowo przyjmowanych do służby kadr („otwarcie” drogi dla „swoich”);
 - tragicomiczną regulacją jest to, że ambasadorowie nie muszą spełniać żadnych wymogów obowiązujących zawodowego dyplomata, nawet znać języków obcych; mogą natomiast posiadać obywatelstwo obcego państwa; od ambasadorów nie oczekuje się więc kompetencji merytorycznych i zarządczych, liczy się jedynie pełna polityczna dyspozycyjność;
 - ponadto zdejmuje się z ambasadorów wszelką odpowiedzialność za kierowanie placówką – każdy z nich ma zastępcę, na którego przeniesiono odpowiedzialność za finanse, mienie, przestrzeganie przepisów i tajemnic ustawowo chronionych;
 - takich „wygodnych” rozwiązań ustawa przewiduje więcej, na przykład szef służby zagranicznej nie musi być zawodowym dyplomata, nie określono sposobu weryfikacji tzw. pracowników zagranicznych (nowa kategoria pracowników spoza MSZ), przyjmowanych do pracy na podstawie powołania w celu wyjazdu za granicę;
 - natomiast zawodowi dyplomaci muszą wykazywać gotowość do podjęcia zadań w dowolnej placówce zagranicznej, w dowolnym kraju i w dowolnym czasie, a dwukrotna odmowa przyjęcia stanowiska skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy; wprowadzono więc w korpusie służby zagranicznej dyscyplinę wręcz wojskową; czy nie chodzi tu przypadkiem o łatwiejsze pozbycie się niewygodnego pracownika? Jest to pytanie tym bardziej zasadne, że ustawa nie reguluje kwestii fundamentalnej w funkcjonowaniu służby zagranicznej, a mianowicie logistyki rotacji; służba zagraniczna, ze względu na specyfikę działania w kraju i zagranicą, wymaga określenia zasad i organizacji wszystkich etapów związanych z przenoszeniem pracowników między centralą i placówkami (tym bardziej, że dotyczy to nie tylko pracownika, ale całej jego rodziny); ustawa pozbawiła też zawodowych dyplomatów możliwości pełnienia funkcji w związkach zawodowych;
 - kropką nad „i” stała się kolejna nowelizacja ustawy o służbie zagranicznej (28 kwietnia 2022 r.), na mocy której pozbyto się z MSZ około 30 osób, które studiowały w Moskiewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych; uznano ich za potencjalnych szpiegów na usługach Moskwy, mimo że przepracowali w polskiej służbie zagranicznej niepodległej Polski z reguły pod trzydzieści lat i byli wielokrotnie sprawdzani.
- Pisowska ustawa o służbie zagranicznej wprowadziła bardzo nieostre pojęcie „tajemnicy dyplomatycznej”. Głównym celem jest uniemożliwienie pracownikom MSZ publicznych wypowiedzi – naruszenie zakazu grozi wygaśnięciem stosunku pracy (ma to społeczne konsekwencje w ograniczeniu gwarantowanego konstytucyjnie obywatelskiego dostępu do informacji publicznej). Z drugiej zaś strony bezrefleksyjnie, jedynie dla celów propagandy partyjnej PiS, otwiera się w sposób niekontrolowany archiwa MSZ dla służalczych naukowców i dziennikarzy. Zdarzają się „zatrudnienia” w MSZ jedynie po to, aby ominąć formalne bariery stojące na straży dokumentów klasyfikowanych. Następstwem jest tendencyjne upublicznianie dokumentów dyplomatycznych w miarę „potrzeb” politycznych, bez opatrzenia takich dokumentów fachowym komentarzem i bez wyjaśnienia kontekstu (Konferencja Ambasadorów RP zwracała na to uwagę przy okazji upublicznienia tzw. depechy Olszewskiego (oświadczenie z dnia 6 czerwca 2023 r.). W toku kampanii wyborczej Jarosław Kaczyński

wymachiwał notatką z 2011 r., z której miało wynikać, że premier Donald Tusk rozmawiał z kanclerz Angelą Merkel o podwyższeniu wieku emerytalnego. Zapomniał jedynie dodać, że na początku 2011 r. trwały w ramach Rady Europejskiej (skupiającej szefów państw lub rządów) rozmowy o wzmocnieniu konkurencyjności państw członkowskich UE (jeden z istotniejszych środków eliminacji następstw kryzysu finansowego 2008 r.). Wynikiem tego było uzgodnienie Paktu Euro Plus, dokumentu politycznego, wskazującego na zasadnicze dziedziny istotne dla umocnienia konkurencyjności państw członkowskich (w tym na problem wieku emerytalnego), ale pozostawiającego decyzję w rękach poszczególnych państw. Wszyscy premierzy państw członkowskich wymieniali między sobą poglądy na ten temat. Nie było w tym ani nic dziwnego, ani nadzwyczajnego.

- Upartyjnienie MSZ i zlikwidowanie przejrzystych kryteriów naboru do służby zagranicznej pociągnęło za sobą niespotykaną erupcję hucpy partyjnej i politycznej. Uwidaczniają się w Ministerstwie niszczące przepychanki personalne, mobbing, przypadki skrajnej niekompetencji i kompromitujących konfliktów na placówkach zagranicznych. Zniszczono przy tym zaraz na początku Instytut Paderewskiego, centrum kształcenia młodych dyplomatów, który zyskał sobie międzynarodowe uznanie. Obecna Akademia Dyplomatyczna została zamieniona w rodzaj szkoły przyzakładowej. Oczekiwania wobec studentów oraz wykładowców nie mają wiele wspólnego ze standardami współczesnej dyplomacji.
- Ostatnio przykładem tego rodzaju zjawisk jest powstanie za sprawą MSZ systemu, który umożliwił napływ do Polski wielotysięcznej grupy migrantów ekonomicznych. Wiele wskazuje na to, że jest to międzynarodowa afera korupcyjna, a Polska pod rządami PiS stała się jedną z ważniejszych tras przemytu imigrantów do Europy i USA (w tej sprawie toczy się międzynarodowe śledztwo). Podważa to wiarygodność Polski i zaufanie do Polski jako członka strefy Schengen. Jest to również skrajnie cyniczne w kontekście niehumanitarnego traktowania migrantów na pograniczu polsko-białoruskim (zob. punkt 6), tym bardziej że duże grupy tych migrantów „przenikają” przez terytorium Polski do Niemiec.
- Służalczość w dzisiejszym MSZ wobec rządzących wyraża się również we włączeniu się w manipulacje, które mają ograniczyć możliwość udziału Polonii w wyborach. W szczytowych okresie przygotowań wyrzucony został z MSZ sekretarz stanu, Piotr Wawrzyk, odpowiedzialny również za przygotowanie wyborów poza granicami Polski. Instytuty kultury przestały pełnić swoją rolę promotorów polskiej kultury. Zostały zdominowane przez różnego rodzaju partyjne organizacje, zajmujące się propagowaniem tzw. polityki historycznej.

Załącznik 4

Sprawozdanie w sprawie dochodzenia w sprawie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego (2022/2077(INI))

Parlament Europejski. Dokument z posiedzenia A9-0189/2023. 22.5.2023

Komisja śledcza ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji

Sprawozdawczyni: Sophie in 't Veld

PROJEKT WNIOSKÓW

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 226 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając swoją decyzję z 10 marca 2022 r. w sprawie powołania komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji oraz określenia przedmiotu dochodzenia, a także zakresu odpowiedzialności, składu liczbowego i czasu trwania mandatu komisji śledczej,
- uwzględniając art. 54 i 208 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (A9-0189/2023).

Wprowadzenie ogólne

1. W lipcu 2021 r. grupa dziennikarzy śledczych, organizacji pozarządowych i badaczy – Pegasus Project – opublikowała sprawozdanie na podstawie posiadanej przez nich listy około 50 000 numerów telefonów, które mogły zostać zainfekowane oprogramowaniem szpiegującym Pegasus. To oprogramowanie szpiegujące jest powszechnie wykorzystywane zarówno przez autorytarne, jak i demokratyczne rządy na całym świecie, zarówno pod nadzorem sądowym, jak i bez takiego nadzoru, w celu atakowania dziennikarzy, prawników, sędziów, aktywistów, polityków i urzędników państwowych. Również w Unii Europejskiej ludzie są celem ataków oprogramowania szpiegującego: niektórych atakują podmioty spoza UE, a innych podmioty działające w jej obrębie, w tym organy rządowe. Większość rządów,

jeśli nie wszystkie, państw członkowskich zakupiła oprogramowanie szpiegujące, zasadniczo do celów egzekwowania prawa i bezpieczeństwa. Istnieją jednak liczne dowody na to, że oprogramowanie szpiegujące było nadużywane w kilku państwach członkowskich do celów czysto politycznych i zostało wymierzone w krytyków i przeciwników partii sprawujących władzę lub w związku z korupcją. Ustalenia dochodzeniowe łączą oprogramowanie Pegasus i inne oprogramowania szpiegujące z różnymi przypadkami łamania praw człowieka przez rządy, w tym z monitorowaniem, szantażowaniem, kampaniami oszczerstw, zastraszaniem i nękaniami. Stosowanie tego oprogramowania budzi również obawy na różnych poziomach porządku prawnego UE w odniesieniu do ochrony danych i prywatności, wolności wypowiedzi, wolności prasy, wolności zrzeszania się, mechanizmów dochodzenia roszczeń, środków prawnych i uczciwego procesu oraz procesów i instytucji demokratycznych. Chociaż stosowanie oprogramowania szpiegującego może przejść test konieczności i proporcjonalności w przypadku poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, nadużywanie oprogramowania szpiegującego do celów politycznych jest skrajnie niepokojące i budzi bardzo poważne obawy co do zgodności praktyk inwigilacyjnych z prawem procesowym i materialnym oraz poziomu ochrony zapewnionej na mocy prawa europejskiego i krajowego. Takie nadużywanie oprogramowania szpiegującego bezpośrednio podważa prawa podstawowe i demokrację, na których opiera się UE. Kolejne doniesienia mediów śledczych i inne źródła wykazały, że oprogramowanie szpiegujące jest eksportowane z krajów UE do krajów trzecich o niedemokratycznych reżimach i wysokim ryzyku łamania praw człowieka, co stanowi rażące naruszenie unijnych przepisów dotyczących wywozu. Branża oprogramowania szpiegującego jest mocno zakorzeniona w UE i korzysta z bardzo korzystnych warunków dla firm.

2. W odpowiedzi na ten zataczający coraz szersze kręgi skandal, 10 marca 2022 r. Parlament Europejski podjął decyzję o powołaniu komisji śledczej na podstawie art. 226 TFUE w celu zbadania domniemyanych naruszeń lub niewłaściwego administrowania przy wdrażaniu prawa Unii w odniesieniu do stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji („komisja PEGA”). Podczas gdy naruszenie stanowi bezprawne zachowanie – czy to w rozumieniu działań lub zaniechań naruszających prawo – ze strony instytucji lub organów UE lub organów państw członkowskich przy wdrażaniu i egzekwowaniu prawa UE, niewłaściwe administrowanie oznacza niewłaściwe działania administracyjne lub ich brak, co ma miejsce na przykład w przypadku nieprzestrzegania zasad dobrej administracji. Przykłady niewłaściwego administrowania obejmują między innymi nieprawidłowości i zaniechania, nadużycie władzy, niesprawiedliwe traktowanie, nieprawidłowe działanie lub niekompetencję, dyskryminację, a także możliwe do uniknięcia opóźnienia, odmowę udzielenia informacji, zaniedbanie lub inne uchybienia oznaczające niewłaściwe stosowanie prawa Unii.
3. Do celów niniejszego dochodzenia PEGA zastosowała szerokie podejście do tego, co stanowi oprogramowanie szpiegujące, a mianowicie oprogramowanie szpiegujące instalowane na urządzeniach mobilnych poprzez wykorzystanie luk w zabezpieczeniach informatycznych. W toku dochodzenia zastosowano również definicję „produktów służących do cyberinwigilacji” określoną w rozporządzeniu w sprawie produktów podwójnego zastosowania: według tej definicji są to „produkty podwójnego zastosowania specjalnie zaprojektowane po to, by umożliwić niejawną nadzór osób fizycznych poprzez monitorowanie, pobieranie, gromadzenie lub analizowanie danych z systemów informatycznych i telekomunikacyjnych”. We wrześniu 2022 r. Komisja zaproponowała definicję oprogramowania szpiegującego w swoim wniosku dotyczącym aktu o wolności mediów, definiując je jako „każdy produkt posiadający elemen-

ty cyfrowe, których konkretnym celem jest wykorzystanie luk w zabezpieczeniach innych produktów posiadających elementy cyfrowe, w wyniku czego możliwe jest prowadzenie niejawnego nadzoru osób fizycznych lub prawnych polegającego na monitorowaniu, pozyskiwaniu, gromadzeniu i analizowaniu danych pochodzących z takich produktów lub od osób fizycznych lub prawnych używających takich produktów, w szczególności przez niejawne nagrywanie rozmów lub innego rodzaju wykorzystanie mikrofonu zamontowanego w urządzeniu użytkownika końcowego, tworzenie nagrań ukazujących osoby fizyczne, maszyny lub ich otoczenie, kopiowanie wiadomości, robienie zdjęć, śledzenie historii wyszukiwania, śledzenie geolokalizacji, gromadzenie innych danych z czujników lub śledzenie aktywności na wielu urządzeniach użytkownika końcowego bez poinformowania w określony sposób danej osoby fizycznej lub prawnej i bez uzyskania jej wyraźnej konkretnej zgody.”

4. 19 kwietnia 2022 r. PEGA rozpoczęła prace, gromadząc informacje poprzez wysłuchania publiczne, misje, konsultacje z ekspertami, wnioski o udostępnienie danych, gromadzenie dowodów i badania.
5. Podczas kilku wysłuchań publicznych w ramach dochodzenia badano funkcjonowanie oprogramowania szpiegującego. Oprogramowanie szpiegujące jest rodzajem złośliwego oprogramowania, które szpieguje działania użytkownika bez jego wiedzy lub zgody. Takie działania szpiegujące mogą obejmować rejestrowanie naciśnięć klawiszy na klawiaturze, monitorowanie aktywności i gromadzenie danych, a także inne formy kradzieży danych. Oprogramowanie szpiegujące jest zwykle rozpowszechniane jako trojan lub poprzez wykorzystanie luk w oprogramowaniu¹. Oprogramowanie szpiegujące może być instalowane zdalnie w telefonach komórkowych wstępnie zidentyfikowanych osób, nawet za granicą. W niektórych przypadkach do przesłania oprogramowania szpiegującego do urządzenia docelowego wykorzystuje się sieci telekomunikacyjne. Po przeniknięciu do systemu oprogramowanie szpiegujące wyłącza mechanizmy ochronne i aktualizacje zabezpieczeń. Zainfekowane urządzenie przesyła następnie zebrane dane z urządzenia i umożliwia operatorom prowadzenie nadzoru w czasie rzeczywistym poprzez odczytywanie przychodzących wiadomości tekstowych, śledzenie połączeń i lokalizacji oraz uzyskiwanie dostępu i nagrywanie audio i wideo za pośrednictwem mikrofonu i kamery urządzenia.
6. W przeciwieństwie do konwencjonalnego podsłuchu, które umożliwia jedynie monitorowanie komunikacji w czasie rzeczywistym, oprogramowanie szpiegujące może zapewnić pełny, wsteczny dostęp do plików i wiadomości utworzonych w przeszłości, haseł i metadanych dotyczących wcześniejszych komunikacji. W związku z tym orzeczenie sądowe w sprawie daty rozpoczęcia i czasu trwania operacji nadzoru zapewnia nieskuteczne zabezpieczenia, skoro oprogramowanie szpiegujące udziela pełnego dostępu do danych z mocą wsteczną. Technicznie możliwe jest również podszywanie się przez osobę będącą celem ataku poprzez dostęp do jej cyfrowych danych uwierzytelniających i tożsamości cyfrowej. Oferze inwigilacji bardzo trudno jest wykryć, czy doszło do włamania za pomocą oprogramowania szpiegującego. Oprogramowanie szpiegujące pozostawia niewiele lub nie zostawia żadnych śladów na urządzeniu ofiary inwigilacji, a nawet jeśli zostanie wykryte, bardzo trudno jest udowodnić, kto był odpowiedzialny za atak.
7. PEGA uzyskała lapidarne lub żadne odpowiedzi od władz krajowych na temat nabywania i wykorzystywania oprogramowania szpiegującego w ich państwach członkowskich, to samo dotyczy aspektów budżetowych. Sprzedawcy i państwa wydające pozwolenia na

¹ <https://www.enisa.europa.eu/topics/incident-response/glossary/malware>.

wywóz (w szczególności Izrael) nie udostępniają informacji o swoich klientach. Wiele organów państw członkowskich nie przekazało PEGA istotnych informacji na temat ram prawnych regulujących korzystanie z oprogramowania szpiegującego lub na temat korzystania z oprogramowania szpiegującego w ich państwach członkowskich poza tym, co było już publicznie znane, głównie ze względu na krajowe wymogi prawne dotyczące tajności i poufności.

8. Kilka państw członkowskich stosowało oprogramowanie szpiegujące i odmówiły one komentarza w tej sprawie, powołując się na bezpieczeństwo narodowe, które zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) „pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stwierdzono jednak, że względy bezpieczeństwa narodowego należy godzić z prawami podstawowymi i normami demokratycznymi silnie zakorzenionymi w prawie UE. Mimo iż to do państw członkowskich należy określenie ich podstawowych narodowych interesów bezpieczeństwa i podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, TSUE podtrzymał, że „sam tylko fakt, że środek krajowy został podjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie może powodować niemożności stosowania prawa Unii i zwolnienia państw członkowskich z konieczności przestrzegania tego prawa²” i wyjaśnił kryteria, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, definiując kwestie wchodzące w zakres bezpieczeństwa narodowego. Kilka państw członkowskich twierdziło, że korzystanie z oprogramowania szpiegującego wchodzi w zakres bezpieczeństwa narodowego i że wyklucza to stosowanie prawa UE. Jednakże gdy państwa członkowskie jedynie odwołują się do bezpieczeństwa narodowego jako takiego, ograniczenie praw podstawowych nie może być uzasadnione jako wchodzące w zakres bezpieczeństwa narodowego. Prawo UE musi mieć zastosowanie wraz ze wszystkimi przewidzianymi w nim gwarancjami. Istnieje wiele dowodów na nadużywanie oprogramowania szpiegującego z powodów całkowicie niezwiązanych z bezpieczeństwem narodowym. Państwa członkowskie nie powinny być w stanie uniknąć odpowiedzialności za takie poważne nadużycia oprogramowania szpiegującego, powołując się jedynie na bezpieczeństwo narodowe. Z powodu tej dwuznaczności trudno było uzyskać wystarczające informacje podczas wysłuchań i delegacji oraz w odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji. Brak jasności co do definicji bezpieczeństwa narodowego oraz zbyt szeroka interpretacja jego zakresu przez organy krajowe stanowią wyzwanie dla zrozumienia uzasadnienia korzystania z oprogramowania szpiegującego.
9. Gromadząc jednak informacje z różnych źródeł, PEGA była w stanie odtworzyć częściowy, ale jednak jasny obraz sytuacji i zidentyfikować kwestie budzące obawy i wymagające dalszego zbadania.
10. Można bez wątpienia założyć, że władze we wszystkich państwach członkowskich korzystają w taki czy inny sposób z oprogramowania szpiegującego, niektóre legalnie, inne nielegalnie. Takie oprogramowanie można nabyć bezpośrednio lub przez pełnomocnika, za pośrednictwem firmy brokerskiej lub przez pośrednika. Zamiast faktycznego zakupu oprogramowania, można się również umówić na konkretne usługi. W pakiecie mogą być zaoferowane dodatkowe usługi, takie jak szkolenie personelu lub dostarczenie serwerów. Oprogramowania szpie-

² Wyrok z 6 października 2020 r., *Privacy International/Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs i in.*, C623/17, EU:C:2020:790.

gującego nie należy postrzegać w oderwaniu, lecz jako część szerokiej gamy produktów i usług oferowanych na rozwijającym się i lukratywnym rynku światowym. Ważne jest, aby zdać sobie sprawę, że zakup i korzystanie z oprogramowania szpiegującego jest bardzo kosztowne i liczy się w milionach euro. Jednak w wielu państwach członkowskich wydatki te nie są ujęte w zwykłym budżecie i w związku z tym mogą umknąć kontroli.

11. Na podstawie informacji przekazanych przez NSO Group wiadomo, że Pegasusa sprzedano co najmniej 14 państwom UE do czasu rozwiązania umów z dwoma krajami. Nie wiadomo, o które państwa chodzi, ale powszechnie zakłada się, że to Polska i Węgry. Dopóki jednak NSO Group lub rząd Izraela nie wydadzą oficjalnego oświadczenia na temat rozwiązania umowy, nie można tego zweryfikować.
12. Dodatkową informacją jest lista uczestników targów ISS (Intelligence Support Systems) World, zwanego też „The Wiretappers Ball” („Bal podsłuchiwczy”), z 2013 r. Z wyjątkiem Portugalii i Luksemburga wszystkie państwa członkowskie należące obecnie do UE były reprezentowane przez szeroki wachlarz organizacji, w tym krajowe siły policyjne³. W ostatnich latach NSO Group stał się głównym sponsorem wydarzenia, ale na liście sponsorów figuruje również Intellexa, Candiru, RCS i wiele innych⁴.
13. Państwa członkowskie nie są jedynie klientami komercyjnych sprzedawców oprogramowania szpiegującego – odgrywają również inne role w handlu oprogramowaniem szpiegującym. W niektórych z nich sprzedawcy oprogramowania szpiegującego mają swoje siedziby, inne są preferowanym miejscem przeznaczenia operacji finansowych i bankowych, a jeszcze inne oferują głównym postaciom z branży obywatelstwo i status rezydenta.
14. W znacznej większości państw członkowskich działalność służb wywiadowczych jest regulowana za pomocą ram prawnych, które często obejmują przepisy dotyczące organizacji i funkcjonowania tych służb oraz ich mandatów i uprawnień, w tym środków działania i warunków ich stosowania, a także mechanizmów nadzoru, które obejmują kontrolę wykonawczą, nadzór parlamentarny, gremia eksperckie i kontrolę sądową. Pojawiły się jednak obawy dotyczące liberalnych ram wywiadowczych w niektórych państwach oraz nieskutecznych kontroli, pobłażliwych praktyk nadzorczych i ingerencji politycznej.
15. Nie ma wątpliwości, że oprogramowanie szpiegujące jest wykorzystywane nie tylko przez agencje wywiadowcze, lecz również przez organy ścigania. W kontekście współpracy policyjnej i sądowej UE, w tym w ramach Europolu i Eurojustu, istnieją poważne obawy co do dopuszczalności takich materiałów jako dowodów przed sądem, o ile takie informacje uzyskano metodami dochodzeniowymi stosowanymi bez właściwego nadzoru sądowego. Stosownie do przepisów krajowych wykorzystywanie oprogramowania szpiegującego w dochodzeniach jest dozwolone pod nadzorem sądowym.
16. Nadużywanie oprogramowania szpiegującego stanowi zagrożenie dla demokracji i praw podstawowych. Od czasu ujawnienia tych informacji przez Pegasus Project Stany Zjednoczone podjęły szereg kroków w celu zbadania i uregulowania tej kwestii. W UE podjęto jak dotąd bardzo niewiele działań. Należy ustanowić jasne zasady korzystania z oprogramowania szpiegującego i handlu nim, najlepiej w połączeniu z innymi krajami, takimi jak Stany Zjednoczone.

³ <https://wikileaks.org/spyfiles/docs/ISS-2013-Sche2013-en.pdf>.

⁴ https://www.issworldtraining.com/iss_europe/sponsors.html.

I. Stosowanie oprogramowania szpiegowskiego w UE

I.A Polska

17. Przedstawiciele ministerstw odmówili spotkania z delegacją komisji. W odpowiedzi na kwestionariusz wysłany przez PEGA 15 lipca 2022 r. władze polskie nie odpowiedziały na wszystkie pytania, podkreśliły, że obowiązujące przepisy są wystarczające i że działają ściśle zgodnie z prawem⁵. Minister spraw wewnętrznych Mariusz Kamiński również odmówił przyjęcia zaproszenia PEGA do wymiany poglądów⁶.
18. Misja informacyjna PEGA wysłana do Polski we wrześniu 2022 r. miała ogromne znaczenie dla komisji, umożliwiając jej zebranie informacji i faktów na temat korzystania z oprogramowania szpiegującego Pegasus. Spotkania, które odbyły się w Warszawie, rzuciły nowe światło na nielegalne stosowanie inwazyjnego oprogramowania do inwigilacji wobec podmiotów demokratycznych w Polsce. Posłowie dowiedzieli się, w jaki sposób zlikwidowano system prawnych i instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, aby umożliwić atakowanie osób uważanych za przeciwników politycznych przy pomocy broni cybernetycznej klasy wojskowej. W rezultacie doszło do rażącego naruszenia podstawowych standardów demokratycznych i praw obywatelskich zapisanych w prawie unijnym i polskim. Jest to kolejny wymiar kryzysu praworządności w Polsce.

ZAKUP PEGASUSA

19. W listopadzie 2016 r. była premier i obecna posłanka do PE Beata Szydło oraz były minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski uczestniczyli w kolacji w domu ówczesnego premiera Izraela Benjamina Netanjahu⁷. W lipcu następnego roku Szydło i Netanjahu spotkali się z szefami rządów państw Grupy Wyszehradzkiej. Rzekomo rozmawiali o „zacieśnieniu współpracy w obszarze innowacji i zaawansowanych technologii” oraz „kwestiach związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem obywateli”⁸. Niedługo po tym spotkaniu z 2017 r. Pegasus został zakupiony przez polski rząd w następstwie spotkania premiera Mateusza Morawieckiego, premiera Węgier Viktora Orbána i premiera Benjamina Netanjahu⁹.
20. Początkowo polski rząd i przywódca PiS Jarosław Kaczyński zaprzeczali zakupowi Pegasusu¹⁰. Jednak na początku stycznia 2022 r. potwierdzili oni zakup oprogramowania szpiegującego przez polski rząd^{11 12 13}. W tym samym miesiącu ujawniono, że w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli zgromadziła kluczowe dowody związane z zakupem Pegasusu podczas kontroli

⁵ Odpowiedź stałego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy UE Andrzeja Sadosia dla komisji PEGA (7 września 2022 r.)

⁶ Odpowiedź ministra spraw wewnętrznych Mariusza Kamińskiego na piśmie dla komisji PEGA z 12 lipca 2022 r.

⁷ Gazeta, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,28052298,jak-polska-kupila-pegasusa-nyt-kolacja-beaty-szydlo-z-premierem.html>, 29 stycznia 2022 r.

⁸ Gazeta, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,28052298,jak-polska-kupila-pegasusa-nyt-kolacja-beaty-szydlo-z-premierem.html>, 29 stycznia 2022 r.

⁹ Financieele Dagblad, ‘De wereld deze week: het beste uit de internationale pers’, 7 stycznia 2022 r.

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/poland-government-scrambles-minimize-hacking-backlash/>.

¹¹ Financieele Dagblad, ‘Liberalen Europarlement eisen onderzoek naar spionagesoftware’, 12 stycznia 2022 r.

¹² Politico, <https://www.politico.eu/article/kaczynski-poland-has-pegasus-but-didnt-use-it-in-the-election-campaign/>.

¹³ styczeń 2022 r., Financial Times, <https://www.ft.com/content/d8231ec7-5c44-42fc-b32e-30b851f1c25e>, 8 lutego 2022 r.

Funduszu Sprawiedliwości, którym dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości, utworzonego w celu wspierania ofiar przestępstw. 18 stycznia 2022 r. były prezes polskiej Najwyższej Izby Kontroli (NIK), a następnie senator niezależny Krzysztof Kwiatkowski złożył zeznania dotyczące zakupu Pegasus przed senacką komisją nadzwyczajną ds. nielegalnej inwigilacji przy użyciu systemu Pegasus¹⁴. Po zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy związanej z zajmowanym stanowiskiem, przedstawił on komisji dwie faktury potwierdzające zakup oprogramowania szpiegującego dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) za 25 milionów złotych z Funduszu Sprawiedliwości prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁵. Kwiatkowski zeznał, że NIK odkryła rachunki z Narodowego Banku Polskiego poświadczające, że doszło do przelewu środków¹⁶.

21. Faktury zostały wystawione przez Matic Sp. z o.o., która pośredniczyła w dokonaniu tego zakupu przez CBA¹⁷. Matic Sp. z o.o. jest firmą informatyczną i ds. bezpieczeństwa z siedzibą w Warszawie, będącą własnością i prowadzoną przez osoby działające w środowisku wywiadu i służb bezpieczeństwa w okresie komunistycznym¹⁸.
22. W listopadzie 2017 r., zaraz po zakupie oprogramowania Pegasus, spółka Matic została przekształcona w spółkę akcyjną i, według doniesień Gazety Wyborczej, obecnie prowadzi działalność na podstawie koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na handel technologiami dla służb bezpieczeństwa i policji oraz na handel bronią¹⁹. Spółka posiada również specjalny certyfikat zdolności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – z czego najnowszy wystawiono w 2019 r. – uprawiający ją do ochrony informacji poufnych i tajnych i ważny do końca obecnej dekady²⁰. Przedstawiciele Matic odmówili spotkania i wymiany informacji z komisją śledczą.
23. Zgodnie z polskim prawem operacje CBA mogą być finansowane wyłącznie z budżetu państwa. Zakup Pegasus został jednak sfinansowany z Funduszu Sprawiedliwości, który nie jest częścią budżetu państwa, lecz funduszem publicznym przeznaczonym na pomoc ofiarom przestępstw²¹. Poprzez ten zakup złamano zatem polskie prawo. Co więcej, pierwotne przepisy regulujące funkcjonowanie rzeczonoego funduszu nie zezwalały na jego wykorzy-

¹⁴ Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/kwiatkowski-ujawnil-faktury-za-zakup-pegasusa/qyx3zs1>, 18 stycznia 2022 r.

¹⁵ ONET, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/wiceminister-michal-wos-nie-wiem-co-to-jest-pegasus/e9fbrvh>, 3 stycznia 2022 r.; Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,27970483,z-dystansem-patrze-na-te-panike-wos-w-polskim-radiu-o-pegasusie.html>, 4 stycznia 2022 r.

¹⁶ The Wire, <https://thewire.in/world/poland-audit-office-invoice-pegasus-purchase-reopen-investigation>, 4 stycznia 2022 r.; Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/kwiatkowski-ujawnil-faktury-za-zakup-pegasusa/qyx3zs1>, 18 stycznia 2022 r.

¹⁷ Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,28007064,kupili-pegasusa-dla-pis-i-wzieli-miliony-rodzinna-firma-ludzi.html>, 17 stycznia 2022 r.

¹⁸ <https://ipn.gov.pl/en/about-the-institute>.

¹⁹ Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,28007064,kupili-pegasusa-dla-pis-i-wzieli-miliony-rodzinna-firma-ludzi.html>, 17 stycznia 2022 r.

²⁰ Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,28007064,kupili-pegasusa-dla-pis-i-wzieli-miliony-rodzinna-firma-ludzi.html>, 17 stycznia 2022 r.

²¹ The Guardian, ‘More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware’, 17 lutego 2022 r.; The Guardian, ‘Polish senators draft law to regulate spyware after anti-Pegasus testimony’, 24 stycznia 2022 r.; Sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 26. Gazeta Wyborcza, <https://www.rp.pl/polityka/art19250101-gazeta-wyborcza-jak-kupowano-pegasusa-dla-cba>, 3 stycznia 2022 r.

stanie do finansowania operacji służb specjalnych²². Jednak we wrześniu 2017 r. Michał Woś, wiceminister sprawiedliwości²³ i bliski współpracownik ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro²⁴, złożył w sejmowej (niższa izba polskiego parlamentu) Komisji Finansów Publicznych wniosek dotyczący zmiany planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości. Posłowie zatwierdzili tę zmianę. Kiedy później ujawniono, że Fundusz Sprawiedliwości został wykorzystany do sfinansowania zakupu Pegasusa dla CBA, posłowie stwierdzili, że „podczas posiedzenia komisji nie padło ani jedno słowo na ten temat”²⁵. Wydaje się zatem, że posłowie zostali wprowadzeni w błąd przez rząd. Chociaż NIK złożyła do Prokuratury oficjalne zawiadomienie o naruszeniu prawa przy wykorzystaniu środków z Funduszu Sprawiedliwości na zakup Pegasusa w 2017 r., nie oczekuje się podjęcia działań w tej sprawie przez Prokuraturę, biorąc pod uwagę obecną sytuację instytucjonalną i polityczną.

24. Woś wystąpił również do Ministerstwa Finansów o zgodę na przeznaczenie kwoty 25 mln PLN wydanej na zakup Pegasusa z Funduszu Sprawiedliwości na „inne działania” mające „służyć zapobieganiu przestępczości”. Następnie wiceminister podpisał dyspozycję przekazania środków z Funduszu Sprawiedliwości do CBA. Jednak na pytanie w tej sprawie w styczniu 2022 r. Woś początkowo zaprzeczył, jakoby posiadał jakąkolwiek wiedzę na temat samego oprogramowania Pegasus, nie wspominając o jego zakupie przez państwo, lecz od tego czasu potwierdził, że zakup oprogramowania miał miejsce. Sposób finansowania kosztów bieżących użytkowania Pegasusa nie jest jasny.
25. Według doniesień NSO Group sprzedała dotychczas swoje rozwiązanie w sumie 14 państwom w Europie. NSO Group przyznała jednak też, że pozbawiła licencji dwa z tych państw²⁶. Podczas składania zeznań w komisji PEGA NSO Group stwierdziła, że bada „problemy” dotyczące stosowania Pegasusa tylko wtedy, gdy otrzymuje informacje od sygnalistów lub za pośrednictwem mediów. Gdy NSO Group otrzymuje skargi, bada je i analizuje, a następnie może zablokować Pegasusa tym podmiotom, które go nadużywały²⁷. Opierając się na dużej liczbie doniesień medialnych na temat korzystania z Pegasusa w Polsce, jest wysoce prawdopodobne, że jednym z tych dwóch krajów była Polska, w kontekście naruszenia warunków korzystania określonych przez NSO Group; ta informacja nie została jednak potwierdzona.
26. Od czasu pojawienia się pierwszych sygnałów o stosowaniu Pegasusa przez polskie władze polski Rzecznik Praw Obywatelskich starał się wyjaśnić z władzami, czy tak było w tym przypadku i opowiadał się za poprawą zabezpieczeń demokratycznych oraz praw człowieka w celu zapobieżenia nadużyciom inwigilacji, w tym poprzez coroczne raporty dla polskiego parlamentu. W styczniu 2023 r. polski Rzecznik Praw Obywatelskich wysłał pismo

²² Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/kwiatkowski-ujawnil-faktury-za-zakup-pegasusa/qyx3zs1>, 18 stycznia 2022 r.

²³ Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,27970483,z-dystansem-patrze-na-te-panike-wos-w-polskim-radiu-o-pegasusie.html>, 4 stycznia 2022 r.; Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,27966080,jak-ziobro-kupowal-pegasusa-dla-cba.html>, 3 stycznia 2022 r.

²⁴ Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75398,27970483,z-dystansem-patrze-na-te-panike-wos-w-polskim-radiu-o-pegasusie.html>, 4 stycznia 2022 r.

²⁵ <https://polishnews.co.uk/pegasus-reports-of-surveillance-and-backstage-of-the-purchase-themis-judges-association-on-a-possible-breach-of-the-law-appeal-to-appoint-a-commission-of-inquiry/>, 4 stycznia 2022 r.

²⁶ Rozmowa z NSO Group, wizyta w Izraelu komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji, lipiec 2022 r.

²⁷ Zeznania Chaima Gelfada, głównego doradcy i dyrektora ds. zgodności, NSO, przed PEGA, 21 czerwca 2022 r.

do ministra spraw wewnętrznych, w którym stwierdził, że nie ma podstaw prawnych do stosowania Pegasusa lub podobnego oprogramowania szpiegującego w Polsce, powołując się na orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwo ETPC²⁸.

RAMY PRAWNE

27. W 2014 r. Trybunał Konstytucyjny przeprowadził przegląd ustawy o Policji z 1990 r. oraz innych obowiązujących przepisów regulujących nadzór nad obywatelami, które zostały uznane za niezgodne z polską Konstytucją²⁹. Przegląd ten zakończył się wydaniem przez Trybunał wyroku zawierającego konkretne zalecenia oraz 18-miesięczny termin, w którym miały zostać wdrożone zmiany legislacyjne³⁰. Po wyborach w 2015 r. nowy rząd wprowadził zmiany legislacyjne. Jednak powstała w wyniku tego ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji z 1990 r. oraz niektórych innych ustaw (zwana dalej ustawą o Policji z 2016 r.) nie usunęła żadnej z luk w prawie, czego wymagał Trybunał Konstytucyjny³¹. Zamiast tego ustawa o Policji z 2016 r. osłabiła dotychczasowe przepisy, które same w sobie nie zapewniały dostatecznej ochrony praw obywateli ani nie tworzyły właściwej kontroli.
28. W swojej opinii w sprawie ustawy o Policji z 2016 r. Komisja Wenecka stwierdziła, że „(...) gwarancje procesowe i warunki materialne określone w przedmiotowej ustawie są nadal niewystarczające, aby zapobiec nadużywaniu jej przepisów i nieuzasadnionemu ingerowaniu w prywatność obywateli”³². Ponadto nieprecyzyjne przepisy dotyczące nadzoru, gwarancji przed nadużyciami oraz kategorii osób i przestępstw podlegających nadzorowi stanowią również naruszenie orzeczeń ETPC³³. W szczególności w wyroku w sprawie Roman Zakharov przeciwko Rosji z 2015 r. Trybunał przeanalizował potrzebę jasności w odniesieniu do wykorzystywania oprogramowania szpiegującego. Zwrócono uwagę, że w zakresie tajnej inwigilacji obywateli konieczne są ściśle kryteria, odpowiedni nadzór sądowy, niezwłoczne zniszczenie nieistotnych danych, kontrola sądowa nad procedurami stosowanymi w nagłych przypadkach oraz wymóg powiadomienia ofiar³⁴. Ponadto Trybunał stwierdził wyraźnie, że „zasada państwa prawa byłaby naruszona”, gdyby przyznać niczym nieograniczoną władzę dyskrejonalną dotyczącą tajnej inwigilacji kierownictwu wymiaru sprawiedliwości³⁵. Obowiązująca w Polsce ustawa o Policji z 2016 r. w żaden sposób nie odzwierciedla przytoczonego wyroku Trybunału. W rzeczywistości jej przepisy stanowią bezpośrednie naruszenie znacznej części tego wyroku.

²⁸ Posiedzenie komisji PEGA, 19 stycznia 2023 r.

²⁹ Opinia nr 839/2016 w sprawie ustawy z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 107. sesji plenarnej, 10–11 czerwca 2016 r.

³⁰ <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8821-okreslenie-katalogu-zbieranych-informacji-o-jednostce-e-za-pomoca-rodkow-technicznych-w-dzialani>.

³¹ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w art. 20c, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000147/T/D20160147L.pdf>.

³² Opinia nr 839/2016 w sprawie ustawy z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 107. sesji plenarnej, 10–11 czerwca 2016 r.

³³ Zob. m.in. Roman Zakharov przeciwko Rosji (wielka izba), nr 47143/06, ETPC, wyrok z 4 grudnia 2015 r.; Klass i in. przeciwko Niemcom, nr 5029/71, ETPC, wyrok z 6 września 1978 r., § 40; Prado Bugallo przeciwko Hiszpanii, nr 58496/00, ETPC, wyrok z 18 lutego 2003 r., § 30; Liberty i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 58243/00, wyrok z 1 lipca 2008 r., § 62.

³⁴ Roman Zakharov przeciwko Rosji (wielka izba), nr 47143/06, ETPC, wyrok z 4 grudnia 2015 r.

³⁵ Roman Zakharov przeciwko Rosji (wielka izba), nr 47143/06, ETPC, wyrok z 4 grudnia 2015 r., § 229 i 230. Zob. również opinię Komisji Weneckiej nr 839/2016, czerwiec 2016 r., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e), s. 11.

29. ETPC zajmuje również jednoznaczne stanowisko w zakresie stosowania testu konieczności, zgodnie z którym czynność nadzoru musi mieć wystarczające znaczenie, aby uzasadniać takie naruszenie prywatności. W wyroku w sprawie *Klass i in. przeciwko Niemcom* z 1978 r. Trybunał wyraźnie omówił ten aspekt i wskazał, że niezależnie od stosowanego systemu nadzoru Trybunał musi być przekonany o istnieniu „odpowiednich i skutecznych gwarancji przeciwko nadużyciom”³⁶. Starannie zaplanowane niszczenie mechanizmów kontroli i równowagi w Polsce ukazuje ewidentne lekceważenie sądów przez partię rządzącą. Pomimo wszystkich tych okoliczności rząd PiS nadal utrzymuje, że istniejące przepisy są wystarczające oraz że postępuje ściśle w ramach prawa³⁷. Jednocześnie rząd odrzucił wszystkie próby o dialog i wyjaśnienia dotyczące sposobu stosowania nadzoru w Polsce.

USTAWA O DZIAŁANIACH ANTYTERRORYSTYCZNYCH Z 2016 R.

30. Oprócz ustawy o Policji z 2016 r. Sejm przyjął w 2016 r. ustawę regulującą inwigilację obywateli zagranicznych, którą nazywa „ustawą o działaniach antyterrorystycznych”. Ustawa ta przewiduje, że obywatele spoza Polski mogą być monitorowani bez zgody sądu przez okres trzech miesięcy, jeżeli ich tożsamość jest „wątpliwa”, w tym poprzez podsłuchiwanie telefonów, zbieranie odcisków palców, zdjęć biometrycznych i DNA oraz obowiązek rejestracji przedpłaconych kart telefonicznych³⁸. Zgodnie z art. 9.8 tej ustawy prokurator generalny jest uprawniony do nakazania zniszczenia materiałów nieistotnych. Biorąc pod uwagę fakt, że obecny prokurator generalny Zbigniew Ziobro jest również ministrem sprawiedliwości, istnieją poważne obawy co do tego, czy jest on w stanie podejmować niezależne i bezstronne decyzje bez ulegania wpływom interesów politycznych rządu, który reprezentuje^{39 40}.

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

31. W lipcu 2015 r. wprowadzono w Polsce ustawę o zmianie Kodeksu postępowania karnego, która miała zadbać o to, by nielegalnie uzyskane dowody nie mogły być włączane do postępowań karnych. Po objęciu władzy przez PiS ustawa ta została jednak zmieniona w marcu 2016 r. w celu dodania art. 168a⁴¹. Ten dodatkowy artykuł gwarantuje, że dowody zebrane z naruszeniem prawa – „owoce zatrutego drzewa”, takie jak informacje zebrane za pomocą Pegasusa – mogą zostać wykorzystane w postępowaniach karnych⁴². Należy jednak dodać, że Sąd Najwyższy w Polsce w swoim wyroku wskazał, że artykuł ten nie może być stosowany w sposób sprzeczny z postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP, które w niektórych przypadkach ograniczają jego skuteczne stosowanie⁴³. Istnieją również wyroki, w których art. 168a uznano za czę-

³⁶ *Klass i inni przeciwko Niemcom*, 6 września 1978 r., § 50, seria A nr 28.40.

³⁷ Pismo polskiego ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Kamińskiego do Komisji PEGA z 8 września 2022 r.

³⁸ Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000904/T/D20160904L.pdf>.

³⁹ Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000904/T/D20160904L.pdf>.

⁴⁰ EDRi, <https://edri.org/our-work/poland-adopted-controversial-anti-terrorism-law/>, 29 czerwca 2016 r.

⁴¹ Ustawa z 11 marca 2016 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000437/T/D20160437L.pdf>.

⁴² <https://palestra.pl/en/palestra/issue/5-2016/article/article-168a-of-the-polish-criminal-procedure-code-as-a-permission-to-use-illegally-obtained-evidence-in-criminal-proceedings>.

⁴³ Np. wyrok Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2019 r., IV KK 328/18.

ściowo niezgodny z Konstytucją⁴⁴. Niemniej istnienie tego przepisu w systemie prawnym budzi niepewność co do poszanowania praw podstawowych.

PRAWO TELEKOMUNIKACYJNE

32. Po zmianie w 2016 r. ustawy telekomunikacyjnej z 2004 r. prawo telekomunikacyjne w Polsce zawiera przepisy umożliwiające policji uzyskanie nieograniczonego dostępu do metadanych, a w niektórych przypadkach dostępu nawet bez udziału pracowników przedsiębiorstw telekomunikacyjnych⁴⁵. Dostęp do tych danych można uzyskać w oparciu o bardzo szerokie uzasadnienie „zapobiegania przestępstwom lub ich wykrywania”. Prokurator następnie decyduje, jak postępować po otrzymaniu takich danych. Nie można tego jednak uznać za zabezpieczenie, biorąc pod uwagę fakt, że poprzez połączenie roli ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Prokuratura nie może być uznana za niezależną od władzy wykonawczej⁴⁶.
33. Zmiana Kodeksu postępowania karnego, o której mowa powyżej, zezwalająca na przedstawianie przed sądem „owoców zatrutego drzewa”, wywarła istotny wpływ na rolę operatorów telekomunikacyjnych oraz danych przechowywanych przez te firmy. W Polsce najwięksi dostawcy usług telekomunikacyjnych są faktycznie zobowiązani do posiadania specjalnego zespołu odpowiedzialnego za reagowanie na liczne wnioski ze strony władz o założenie podsłuchu. Zazwyczaj jednak nie mają one dużego wglądu w treść podsłuchów ani szczegóły operacyjne poszczególnych przypadków⁴⁷.

USTAWA WDRAŻAJĄCA DYREKTYWĘ O OCHRONIE DANYCH W SPRAWACH KARNYCH

34. Polska nie wdrożyła we właściwy sposób dyrektywy (UE) 2016/680⁴⁸ o ochronie danych w sprawach karnych, która wymaga stosowania określonych standardów podczas zbierania i przetwarzania danych osobowych przez policję i inne służby. Dyrektywa o ochronie danych w sprawach karnych została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Ustawa ta znacząco rozszerzyła zakres przewidzianych w dyrektywie podstaw odmowy udzielenia jednostkom informacji o przetwarzaniu ich danych oraz pominęła mechanizm, o którym mowa w art. 17 dyrektywy, umożliwiający obywatelom wykonywanie ich praw za pośrednictwem organu nadzorczego, którym w Polsce jest prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Ponadto w ustawie tej przewidziano istotne wyłączenie ochrony danych

⁴⁴ Np. wyrok Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2019 r., IV KK 328/18.

⁴⁵ Ustawa telekomunikacyjna z 16 lipca 2004 r. <https://www.dataguidance.com/legal-research/telecommunications-act-16-july-2004>.

⁴⁶ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w art. 20c, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000147/T/D20160147L.pdf>.

⁴⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PEGA-CR-736647_EN.pdf; The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/more-polish-opposition-figures-found-to-have-been-targeted-by-pegasus-spyware>, 17 lutego 2022 r.; <https://palestra.pl/en/palestra/issue/5-2016/article/article-168a-of-the-polish-criminal-procedure-code-as-a-permission-to-use-illegally-obtained-evidence-in-criminal-proceedings>; https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 16-17.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89).

ze względów bezpieczeństwa narodowego, w tym w ramach realizacji zadań ustawowych przez różne agencje służb bezpieczeństwa⁴⁹.

35. Polska również nie wdrożyła jeszcze unijnej dyrektywy w sprawie sygnalistów. Nie dotrzymała terminu wdrożenia dyrektywy, który upłynął w grudniu 2021 r., po tym, jak pierwszy projekt odpowiedniej ustawy nie został przyjęty. Drugi projekt został opublikowany w kwietniu 2022 r., lecz nie poczyniono w jego procedowaniu dalszych postępów, a proponowane przepisy ustawy są znacznie słabsze. W styczniu 2022 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na niedopełnienie obowiązku pełnego wdrożenia dyrektywy, a w lutym 2023 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do TSUE⁵⁰.
36. Ponadto Sejm, a w szczególności członkowie partii PiS, pracują obecnie nad przygotowaniem ustawy o komunikacji elektronicznej. Ustawa ta ułatwiłaby władzom dostęp do poczty elektronicznej polskich obywateli oraz do ich wiadomości w mediach społecznościowych. Dostawcy mieliby obowiązek przechowywania wiadomości e-mail i wiadomości z mediów społecznościowych na swoich serwerach, aby odpowiednie sądy mogły zarządzić udostępnienie tych danych, adresów IP oraz treści wiadomości⁵¹.

KONTROLE EX ANTE

37. Chociaż co do zasady inwigilacja w Polsce wymaga zgody sądu, obecna procedura wydawania takich zezwoleń nie służy jako zabezpieczenie przed nadużyciami, ale raczej jako sposób zapewnienia pozornej legalności inwigilacji wykorzystywanej do celów politycznych. Nie zostało jednoznacznie wyjaśnione, czy którakolwiek z dotychczasowych ofiar inwigilacji za pomocą Pegasusa była szpiegowana za zgodą sądu. Wnioski o zgodę sądu na operację inwigilacji są składane przez służby specjalne⁵². Przy ocenie takiego wniosku sędziowie mają do dyspozycji jedynie informacje przekazane przez wnioskodawcę (tj. służby specjalne), a o tym, jakie materiały przedłożyć, decyduje prokurator⁵³. Informacje te często są jedynie streszczeniem, niekiedy pomijającym nawet najbardziej podstawowe szczegóły dotyczące inwigilowanej osoby (nazwisko, zawód, przestępstwo, o które jest podejrzana) oraz opis metod inwigilacji, które mają być zastosowane.
38. Jeżeli sędzia odrzuci taki wniosek, ma obowiązek przedstawienia umotywowanego wyjaśnienia podjętej decyzji, która może być przedmiotem odwołania⁵⁴. W pilnych przypadkach prokurator może wstępnie zezwolić na stosowanie metod przechwytywania danych bez zgody sądu, o ile sąd wyda następnie zgodę w terminie pięciu dni⁵⁵. Jest to istotna i celowo pozostawiona luka w polskim prawie.
39. Wnioski o zgodę na inwigilację pochodzące od głównych agencji, tj. CBA, Komendy Głównej Policji oraz służb wywiadowczych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro

⁴⁹ Adam Bodnar i in., 'How to saddle Pegasus: Observance of civil rights in the activities of security services: objectives of the reform', wrzesień 2019 r. [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/HOW%20TO%20SADDLE%20PEGASUS%20\(OSIOD%C5%81A%C4%86%20PEGAZA\).pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/HOW%20TO%20SADDLE%20PEGASUS%20(OSIOD%C5%81A%C4%86%20PEGAZA).pdf)

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703.

⁵¹ Euractiv, 'Polish government working on controversial surveillance bill', <https://www.euractiv.com/section/politics/news/polish-government-working-on-controversial-surveillance-bill/>.

⁵² Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w art. 20c, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000147/T/D20160147L.pdf>.

⁵³ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w art. 20c, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000147/T/D20160147L.pdf>.

⁵⁴ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b3c8b4a9-d10f-4502-a345-b736280977ef>.

⁵⁵ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b3c8b4a9-d10f-4502-a345-b736280977ef>.

Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Ochrony Państwa, Biuro Nadzoru Wewnętrzny MSWiA oraz niedawno dodany Inspektorat Służby Więziennej) są składane niemal wyłącznie do Sądu Okręgowego w Warszawie, gdzie większość tych agencji ma swoją siedzibę.

40. Każdego dnia do sądu wpływa kilkadziesiąt wniosków o zgodę na inwigilację, co nadwęża możliwości sądu w zakresie dokładnego zbadania każdego wniosku z osobna⁵⁶. System losowego przydzielania spraw sędziom w sądach formalnie nadal funkcjonuje w Polsce, lecz działa jedynie w godzinach urzędowania. Mając jednak na uwadze, że sąd wydający zgodę na inwigilację funkcjonuje w trybie całodobowym, istnieje wiele możliwości obejścia systemu. W przypadku złożenia wniosku w weekend lub poza zwykłymi godzinami urzędowania sprawa zostanie automatycznie przydzielona sędziemu dyżurnemu⁵⁷. Tajne służby mają informację o osobach aktualnie pełniących dyżur i mogą następnie zasadniczo wybrać „przyjaznego sędziego”, któremu złożą wnioski o zgodę na inwigilację⁵⁸. Ponadto losowy przydział mogą również obejść pracownicy działu informatycznego, którzy mają dostęp do systemu i są w stanie przydzielać wnioski o zgodę na inwigilację „przyjaznym sędziom”⁵⁹. Wszystko to poważnie osłabia zdolność sądu do sprawowania skutecznego nadzoru sądowego.

KONTROLE EX POST

41. W Polsce praktycznie nie istnieje nadzór parlamentarny. Do 2016 r. przewodnictwo sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych (KSS) było sprawowane na zmianę przez partie rządzące i opozycyjne. Jednak PiS zmienił tę zasadę parlamentarną i powołał członków PiS: Waldemara Andzela na stanowisko stałego przewodniczącego i Jarosława Krajewskiego na stanowisko zastępcy przewodniczącego tej komisji⁶⁰. Partie rządowe mają w tej komisji bezwzględną większość⁶¹. W ten sposób funkcja nadzorcza komisji stała się bezskuteczna. Ponadto pro-rządowa większość w Sejmie odrzuciła wezwania do wszczęcia śledztwa parlamentarnego w sprawie zarzutów o bezprawne korzystanie z oprogramowania szpiegującego^{62 63 64 65 66}.

⁵⁶ Zeznanie Ewy Wrzosek, specjalne wysłuchanie na temat sytuacji w Polsce, posiedzenie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji w Polsce, 15 września 2022 r.

⁵⁷ Zeznanie Ewy Wrzosek, specjalne wysłuchanie na temat sytuacji w Polsce, posiedzenie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji w Polsce, 15 września 2022 r.

⁵⁸ Zeznanie Ewy Wrzosek, specjalne wysłuchanie na temat sytuacji w Polsce, posiedzenie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji w Polsce, 15 września 2022 r.

⁵⁹ Zeznanie Ewy Wrzosek, specjalne wysłuchanie na temat sytuacji w Polsce, posiedzenie komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji w Polsce, 15 września 2022 r.

⁶⁰ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=9&KodKom=KSS>.

⁶¹ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=9&KodKom=KSS>.

⁶² AP, <https://apnews.com/article/technology-canada-europe-toronto-hacking-b5f7e36e8b22611aa6bfc27c17024422>, 17 stycznia 2022 r.

⁶³ Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 27.

⁶⁴ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-middle-east-elections-europe-c16b2b811e482db8fbc0bbe37c00c5ab>, 23 grudnia 2021 r.

⁶⁵ The Guardian, ‘Polish senators draft law to regulate spyware after anti-Pegasus testimony’, 24 stycznia 2022 r.

⁶⁶ Politico, <https://www.politico.eu/article/polish-leader-jaroslaw-kaczynski-under-fire-over-pegasus-hack-scandal/>, 18 stycznia 2022 r.

Z drugiej strony Senat, w którym partie rządowe nie posiadają większości, na początku 2022 r. powołał komisję śledczą. Komisja Senatu nie posiada jednak uprawnień dochodzeniowych Sejmu⁶⁷, którego komisja śledcza może wzywać świadków i wysłuchiwać zeznań złożonych pod przysięgą. Komisja senacka na każdym kroku spotykała się ze sprzeciwem partii rządzącej w Sejmie⁶⁸ oraz urzędników państwowych i agencji bezpieczeństwa, z których wszystkie odmówiły współpracy lub przeprowadzenia własnego dochodzenia⁶⁹.

42. Kontrola oraz środki ochrony prawnej oferowane przez inne niezależne organy również uległy znacznemu osłabieniu. Najwyższa Izba Kontroli posiada skuteczne uprawnienia do nadzoru; jednak jej członkowie i pracownicy stale napotykają przeszkody, są nękani i zastraszani, co wywiera poważny wpływ na zdolność operacyjną tego organu⁷⁰. Sejm do tej pory nie powołał dziesięciu z dwiętnastu członków Kolegium NIK⁷¹. Proces niezbędnej weryfikacji członków Kolegium prowadzony przez służby specjalne pod kierownictwem ministra Kamińskiego przebiega bardzo powoli⁷².
43. W przypadku wykrycia naruszenia prawa NIK jest uprawniona do skierowania zawiadomienia do Prokuratury⁷³. Jednak to Prokuratura decyduje o wszczęciu postępowania w związku z naruszeniem. Jeżeli Prokuratura nie podejmie działań, NIK nie może nic zrobić. Jeżeli zgłaszane naruszenie dotyczy działalności samej Prokuratury, powstaje błędne koło braku rozliczalności. Ponadto wszystkie sprawy kierowane przez NIK do Prokuratury muszą być zgłaszane prokuratorowi generalnemu, który pełni również funkcję ministra sprawiedliwości, a zatem stoi na czele ministerstwa, które dokonało zakupu oprogramowania szpiegującego. Prokurator Generalny jest uprawniony do umorzenia postępowania lub wznowienia postępowania, które zostało zakończone przez wydział prokuratury. Może on również wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko prokuratorom, których podejrzewa o podjęcie nie właściwych decyzji.

⁶⁷ Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf na s. 27, przypis 220.

⁶⁸ Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-03/polish-government-urged-to-probe-spyware-use-as-scandal-grows?leadSource=verify%20wall#xj4y7vzkg>, 3 stycznia 2022 r.

⁶⁹ AP, <https://apnews.com/article/technology-canada-europe-toronto-hacking-b5f7e36e8b22611aa6bfc27c17024422>, 17 stycznia 2022 r. Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 27; AP, <https://apnews.com/article/technology-business-middle-east-elections-europe-c16b2b811e482db8fbc0bbc37c00c5ab>, 23 grudnia 2021 r.; The Guardian, „Polish senators draft law to regulate spyware after anti-Pegasus testimony” (Polscy senatorowie opracowują projekt ustawy w celu uregulowania wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego w świetle zeznań krytycznych wobec stosowania Pegasus), 24 stycznia 2022 r.; Politico, <https://www.politico.eu/article/polish-leader-jaroslav-kaczynski-under-fire-over-pegasus-hack-scandal/>, 18 stycznia 2022 r.

⁷⁰ Reuters, <https://www.reuters.com/article/poland-pegasus-idUSL8N2UF596>, 4 lutego 2022 r.; Rozmowa z Najwyższą Izbą Kontroli, wizyta w Polsce komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji, wrzesień 2022 r.

⁷¹ <https://www.nik.gov.pl/en/about-us/the-council-of-nik/>; Rozmowa z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli, wizyta w Polsce komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji, wrzesień 2022 r.

⁷² Rozmowa z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli, wizyta w Polsce komisji śledczej ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji, wrzesień 2022 r.

⁷³ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <https://www.nik.gov.pl/en/about-us/legal-regulations/act-on-the-supreme-audit-office.html>, art. 63.

44. Obecny Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek został powołany w 2021 r., gdy Sejm i Senat po długiej batalii uzgodniły kandydata stanowiącego bezpartyjny kompromis⁷⁴. W szczególności w sprawie senatora Brejzy Wiącek argumentuje, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien angażować się na wczesnych etapach sprawy. Niemniej zarówno były, jak i obecny Rzecznik Praw Obywatelskich monitorują sytuację i wywierają pewną presję, wskazując na konieczność utworzenia niezależnego organu nadzorczego w celu zapewnienia demokratycznej kontroli nad działalnością operacyjną tajnych służb⁷⁵.

SPRAWOZDAWCZOŚĆ

45. Zgodnie z ustawą o Policji z 2016 r. policja ma jedynie obowiązek składania właściwemu sądowi dwa razy do roku ogólnych sprawozdań dotyczących liczby zbiorów danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych wraz z ich uzasadnieniem prawnym (związany z zapobieganiem przestępczości lub jej wykrywaniem, ochroną życia lub zdrowia ludzkiego lub wspomaganie działań poszukiwawczo-ratowniczych)⁷⁶. Sprawozdania te mogą być sporządzane jedynie ex post i nie są podawane do wiadomości publicznej. W razie problemów ze składaniem sprawozdań sąd, w ciągu 30 dni, przedstawia swoje ustalenia dotyczące sprawozdań, ale nie może nakazać zniszczenia żadnych danych, nawet jeżeli stwierdzi niezgodności z prawem. Przede wszystkim te działania nadzorcze są jedynie opcjonalne, a nie obowiązkowe.

DOCHODZENIE ROSZCZEŃ

46. Jak dotąd polska Prokuratura, mimo licznych dowodów na popełnienie poważnych przestępstw, działa bardzo opieszale. Wydaje się, że jedynie sprawa prokurator Ewy Wrzosek i Krzysztofa Brejzy została podjęta przez sądy. Początkowo Wrzosek wniosła sprawę do Prokuratury. Jednakże po oficjalnej odmowie wszczęcia postępowania mogła zwrócić się do sądu. Pod koniec września 2022 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa nakazał Prokuraturze wszczęcie śledztwa. Jednakże do tej pory Prokuratura nie podjęła żadnych istotnych postępowań, które są niezbędne do dalszego prowadzenia spraw, takich jak zbieranie zeznań od osoby, której dotyczy nakaz.

47. Należy zwrócić uwagę, że Wrzosek mogła odwołać się do sądów dopiero po otrzymaniu oficjalnej odmowy od Prokuratury. W wielu innych przypadkach Prokuratura przeciąga śledztwo, aby uniknąć konieczności wydania oficjalnej odpowiedzi w sprawie, mając świadomość, że w takim przypadku prokurator narazi się na sądowe procesy odwoławcze.

48. Obywatele, którzy zostali poddani inwigilacji, mogą wystąpić do sądu z powództwem cywilnym, lecz ciężar udowodnienia, że stali się obiektem nadzoru, spoczywa na nich, a udowodnienie bezprawnego użycia oprogramowania szpiegującego jest praktycznie niemożliwe bez współpracy władz. Jak wskazano w wyroku w sprawie Klass, niewdrożenie w Polsce obowiązku informowania oznacza, że wiele osób może nigdy nie dowiedzieć się, że były poddane inwigilacji.

⁷⁴ Euractiv, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-elects-new-ombudsman-in-rule-of-law-standoff/, 22 lipca 2021 r.

⁷⁵ Parlament Europejski. Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, 'Europe's Pegasus Gate: „Countering Spyware Abuse”, analiza, 6 lipca 2022 r. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729397/EPRS_STU\(2022\)729397_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729397/EPRS_STU(2022)729397_EN.pdf), s. 22.

⁷⁶ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w art. 20c, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2016000147/T/D20160147L.pdf>.

49. Obecnie przed ETPC toczą się sprawy *Pietrzak przeciwko Polsce* oraz *Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*, kwestionujące brak przejrzystości, nadzoru, informowania oraz środków ochrony prawnej w odniesieniu do inwigilacji w Polsce. Co istotne, Trybunał postanowił przeprowadzić w tych sprawach rzadko organizowaną rozprawę, która odbyła się 27 września 2022 r. Sprawy wniosło pięcioro obywateli⁷⁷, którzy złożyli skargi do ETPC odpowiednio we wrześniu 2017 r. i w lutym 2018 r. Jedenaście podmiotów złożyło w tej sprawie raporty amicus curiae, w tym Europejskie Stowarzyszenie Karnistów⁷⁸, polski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz specjalny sprawozdawca ONZ ds. promowania oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności podczas zwalczania terroryzmu⁷⁹.
50. Chociaż ta droga odwołania do ETPC jest otwarta dla obywateli, istnieją wątpliwości, czy kwalifikuje się ona jako skuteczny środek ochrony prawnej, mając na uwadze długość toczących się w Trybunale postępowań. Pięć lat po złożeniu pierwszej skargi Trybunał nadal nie wydał orzeczenia w tej sprawie.
51. Na podstawie art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego na początku 2017 r. do premiera i odpowiednich osób stojących na czele różnych służb policyjnych i wywiadowczych zostały skierowane skargi. Do służb wywiadowczych, do których złożono skargi, należały CBA, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowa Administracja Skarbowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Policja krajowa, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa. Przedmiotem skarg był fakt, że przepisy zezwalały członkom tych służb policyjnych i wywiadowczych na monitorowanie łączności telekomunikacyjnej i komunikacji cyfrowej skarżących bez ich wiedzy. Członkowie odnośnych służb nie mieli obowiązku poinformowania tych osób o możliwym poddaniu inwigilacji, dlatego skarżący nie mieli następnie możliwości poddania zgodności z prawem tych działań sądowej weryfikacji, co ich zdaniem stoi w sprzeczności z polską Konstytucją.
52. Od czerwca do września 2017 r. szefowie służb policyjnych i wywiadowczych, o których mowa powyżej, wysłali odpowiedzi na wniesione przez skarżących zażalenia. Powołując się na art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) europejskiej konwencji praw człowieka, zarzut skarżących dotyczył ingerencji tajnych systemów do monitorowania telekomunikacji, komunikacji pocztowej i cyfrowej oraz zbierania metadanych, wprowadzonych w zastosowaniu ustawy o Policji oraz ustawy o działaniach antyterrorystycznych, w ich prawo do poszanowania życia prywatnego. Powołując się na art. 8 rozpatrywany łącznie z art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego), skarżący zarzucają brak skutecznego środka odwoławczego, który umożliwiłby im ustalenie, czy zostali poddani tajnej inwigilacji oraz, w razie konieczności, poddanie zgodności tej inwigilacji sądowej weryfikacji.

NADZÓR PUBLICZNY

53. Niezależne media są kolejnym elementem demokratycznych mechanizmów kontroli i równowagi, sprawującym nadzór publiczny. Jednak w przypadku wykorzystania oprogramowania

⁷⁷ Mikołaj Pietrzak, adwokat, dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie; Dominika Bychawska-Siniarska, członkini i pracowniczka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Barbara Grabowska-Moroz, wykładowczyni uniwersytecka i badaczka oraz zewnętrzna ekspertka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Wojciech Klicki i Katarzyna Szymielewicz, członkowie Fundacji Panoptykon z siedzibą w Warszawie.

⁷⁸ <https://www.ecba.org/content/index.php/working-groups/human-rights/857-ecba-hr-office-at-the-echr-hearing-in-the-case-pietrzak-v-poland-and-bychawska-siniarska-and-others-v-poland-hearing-29-09-2022>.

⁷⁹ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/SR/AmicusBrief_Poland_SRCT_ECHR.pdf.

szpiegowskiego polski nadawca publiczny, który jest w dużej mierze kontrolowany przez partie rządowe, w rzeczywistości stał się współwinny bezprawnej afery inwigilacyjnej, upubliczniając materiały uzyskane ze smartfonów kilku inwigilowanych osób, w tym senatora opozycji Krzysztofa Brejzy. Publiczne udostępnianie informacji uzyskanych w ramach operacji inwigilacji służb specjalnych jest przestępstwem samym w sobie, jednak ani policja, ani Prokuratura nie podjęły żadnych działań.

KONTROLA POLITYCZNA

54. Wiele kluczowych stanowisk w całym łańcuchu zajmują członkowie partii rządowych lub osoby wobec nich lojalne. Minister spraw wewnętrznych i koordynator służb specjalnych M. Kamiński został w 2015 r. skazany za nadużycie władzy na trzy lata pozbawienia wolności⁸⁰. Jednak bezpośrednio po wyborach parlamentarnych w 2015 r. prezydent Duda ulaskawił go w sposób wysoce nieprawidłowy, co potępił m.in. polski Sąd Najwyższy, TSUE, Komisja Wenecka i Departament Stanu USA. Budzi to obawy co do jego niezależności i neutralności. Kamiński odmówił spotkania lub znaczącej współpracy z komisją PEGA⁸¹.
55. CBA jest w pełni kontrolowane przez rządzącą większość i brakuje mu niezależności pomimo jego nazwy i uprawnień określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁸², której art. 1 ust. 1 stanowi, że „[t]worzy się Centralne Biuro Antykorupcyjne (...) jako służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”⁸³. W rocznym sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. Komisja stwierdziła, że „[p]roblemem pozostaje niezależność głównych instytucji antykorupcyjnych, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym”⁸⁴.
56. Wysiłki rządu zmierzające do przejścia kontroli nad sądownictwem zostały szeroko udokumentowane i potwierdzone przez wiele różnych instancji, w tym Komisję, TSUE i ETPC.
57. Nie tylko stworzono prawne i instytucjonalne warunki umożliwiające inwigilację w niemal nieograniczonym zakresie za pomocą oprogramowania szpiegującego, ale również prawie wszystkie elementy tego procesu pozostają pod ścisłą kontrolą partii rządzących. W związku z tym zabezpieczenia, które mogą istnieć na papierze, mają w praktyce zerowe lub niewielkie znaczenie.

OSOBY BĘDĄCE CELAMI INWIGILACJI

58. Pierwsze udokumentowane przypadki stosowania oprogramowania Pegasus w Polsce sięgają 2018 r. Jeden z nich dotyczył byłego wiceministra skarbu Pawła Tamborskiego, którego telefon został zhakowany przez Pegasus w lutym 2018 r., co ujawniły Amnesty International i Gazeta Wyborcza w lipcu 2022 r. Tego samego dnia CBA zatrzymało Tamborskiego i pięciu byłych urzędników ministerstwa i analityków rynku, którym zarzucono zaniżenie

⁸⁰ Reuters, <https://www.reuters.com/article/uk-poland-president-pardon-idUKKCN0T62H620151117>, 17 listopada 2015 r.

⁸¹ EU Observer, <https://euobserver.com/rule-of-law/156063>, 15 września 2022 r.

⁸² https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf.

⁸³ https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf, art. 1 ust. 1.

⁸⁴ Sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 1.

wartości sprzedaży spółki z branży chemicznej CIECH w zamian za łapówki. Sąd nie zgodził się na areszt zatrzymanych i zarządził ich uwolnienie. Celem ataków był również dyrektor generalny i właściciel agencji Cross Media PR Andrzej Długosz, a w okresie od marca 2018 r. do listopada 2019 r. śledzono go co najmniej 61 razy. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do władz o udzielenie bardziej szczegółowych informacji, lecz nie spotkało się to z jakąkolwiek reakcją. Wówczas rząd nadal zaprzeczał, jakoby zakupił to oprogramowanie szpiegujące.

59. Po śledztwach Associated Press i badaczy Citizen Lab z Uniwersytetu w Toronto ujawniono, że trzy kolejne osoby były celem ataku Pegasus w Polsce w 2019 r.⁸⁵, mianowicie opozycyjny senator Krzysztof Brejza, prawnik Roman Giertych i prokurator Ewa Wrzosek. Choć niektórzy członkowie rządzącej większości potwierdzili zakup oprogramowania od Grupy NSO, rząd nie przyznał oficjalnie, że celem ataku były konkretne osoby. Żadnej z trzech osób poddanych inwigilacji nie postawiono formalnego zarzutu popełnienia przestępstwa, nie wezwano ich na przesłuchanie ani nie złożono wniosku o uchylenie immunitetu tym osobom, które sprawują funkcje publiczne, w kontekście tej sprawy.
60. Citizen Lab wykryła szereg przypadków zainfekowania urządzeń za pomocą oprogramowania w Polsce pod koniec 2017 r., nie zdołała jednak wówczas zidentyfikować ofiar ataków⁸⁶.
61. Wykorzystywanie oprogramowania szpiegujskiego i działania zmierzające do kontroli obywateli należy rozpatrywać w ścisłym związku z systemem wyborczym. Kilka ofiar inwigilacji Pegasusem było w pewnym zakresie powiązanych z wyborami : senator Krzysztof Brejza (szef kampanii wyborczej największej partii opozycyjnej), Roman Giertych (adwokat lidera opozycji i byłego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska), Ewa Wrzosek (prokurator prowadząca śledztwo w sprawie głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich), Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (która opublikowała sprawozdania dotyczące głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich) i Michał Kołodziejczak (założyciel partii chłopskiej konkurującej o elektorat partii rządzących).
62. Jednocześnie niezależność Państwowej Komisji Wyborczej została zakwestionowana ze względu na fakt, że zasiadają w niej sędziowie wybrani przez parlament i sądy, które partia rządząca poddała swojej kontroli. Ponadto Sąd Okręgowy w Warszawie odpowiedzialny za rejestrację nowych partii politycznych⁸⁷ został obsadzony lojalnymi wobec rządu „neosędziami”, których niezależność można kwestionować.

KRZYSZTOF BREJZA

63. Senator Krzysztof Brejza pełnił funkcję szefa kampanii wyborczej opozycyjnej partii Platforma Obywatelska w wyborach europejskich i krajowych, gdy padł ofiarą hakowania za pomocą oprogramowania szpiegującego⁸⁸. W 2019 r. doszło do 33 ataków na telefon Brejzy, gdy prowadził on kampanię wyborczą Platformy Obywatelskiej, przy czym ataki rozpoczęły

⁸⁵ The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/more-polish-opposition-figures-found-to-have-been-targeted-by-pegasus-spyware>, 17 lutego 2022 r.

⁸⁶ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>, 21 grudnia 2021 r.

⁸⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970980604/U/D19970604Lj.pdf>, art. 11.

⁸⁸ Haaretz, <https://www.haaretz.com/israel-news/tech-news/2022-04-05/ty-article-magazine/nso-pegasus-spyware-file-complete-list-of-individuals-targeted/0000017f-ed7a-d3be-ad7f-ff7b5a600000>, 5 kwietnia 2022 r.

się 26 kwietnia 2019 r. i trwały do 23 października 2019 r., czyli zakończyły się zaledwie kilka dni po zamknięciu cyklu wyborczego⁸⁹.

64. Bezpośrednio w wyniku ataków na telefon Brejzy miało dojść do kradzieży, manipulacji, a następnie prezentacji wiadomości tekstowych w kontrolowanej przez państwo stacji telewizyjnej (TVP)⁹⁰ w trakcie wyborów w 2019 r. w ramach rzekomo wyreżyserowanej kampanii oszczerstw⁹¹. Skłoniło to senatora Brejzę do zakwestionowania legalności wyborów z 2019 r., w których niewielką przewagą głosów zwyciężyła partia rządząca PiS⁹².
65. Chociaż rząd PiS przyznaje się do pozyskania oprogramowania Pegasus, kategorycznie zaprzecza zarzutom, że było ono wykorzystywane do celów politycznych⁹³. Kaczyński nie potwierdził ani nie zdementował inwigilacji Brejzy, lecz stwierdził, że senator miał związek z „podejrzewanymi przestępstwami”, czemu Brejza stanowczo zaprzecza⁹⁴. Brejzie nigdy nie postawiono zarzutów i nigdy nie wezwano go do złożenia zeznań. Oznacza to, że korzystanie z oprogramowania szpiegującego nie służyło żadnemu celowi dochodzeniowemu. Poprzez zasugerowanie, że Brejza był powiązany z działalnością przestępczą, rząd próbował formalnie legitymizować skorzystanie z oprogramowania, tworząc okoliczności, w których polski rząd mógł użyć oprogramowania szpiegującego Pegasus w oparciu o jedną z przesłanek uznawanych przez NSO Group za „uzasadnione” w toku decyzji o sprzedaży oprogramowania rządowi państwa – mianowicie prowadzenie dochodzenia w sprawie poważnej działalności przestępczej⁹⁵.
66. Przez wiele tygodni senator Brejza był celem kampanii oszczerstw, w której wykorzystywano materiały uzyskane za pomocą oprogramowania szpiegującego Pegasus. Znamienne jest, że materiały te zostały upublicznione za pośrednictwem telewizji publicznej. Nie da się wytłumaczyć, w jaki sposób nadawca publiczny uzyskał dostęp do takich materiałów. Gdyby atak hakerski na senatora Brejzę za pomocą Pegasusu rzeczywiście był sprawą bezpieczeństwa narodowego, jak zdaje się sugerować rząd, to wyciek materiałów uzyskanych w ramach tajnej operacji bezpieczeństwa byłby bardzo poważnym przestępstwem. Fakt, że nadawca publiczny również został przejęty przez partię rządową, wskazuje raczej na kampanię oszczerstw aranżowaną przez partie rządzące.
67. W owym czasie wszczęto natomiast dochodzenie w sprawie ojca senatora Brejzy, Ryszarda Brejzy. Pełniący funkcję prezydenta Inowrocławia, miasta położonego w środkowej Polsce, Ryszard Brejza został wezwany na przesłuchanie w sprawie domniemanego niewłaściwego

⁸⁹ The Guardian, ‘More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware’, 17 lutego 2022 r.

⁹⁰ Sprawozdanie Komisji na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 20–23. AP, <https://apnews.com/article/technology-business-middle-east-elections-europe-c16b2b811e482db8fbc0bbc37c00c5ab>, 23 grudnia 2021 r.

⁹¹ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-middle-east-elections-europe-c16b2b811e482db8fbc0bbc37c00c5ab>, 23 grudnia 2021 r.

⁹² Financiee Dagblad, <https://fd.nl/politiek/1426857/liberalen-europarlement-eisen-onderzoek-naar-spywaresoftware>, 12 stycznia 2022 r.

⁹³ Politico, <https://www.politico.eu/article/kaczynski-poland-has-pegasus-but-didnt-use-it-in-the-election-campaign/>, 7 stycznia 2022 r.

⁹⁴ Politico, <https://www.politico.eu/article/kaczynski-poland-has-pegasus-but-didnt-use-it-in-the-election-campaign/>, 7 stycznia 2022 r.

⁹⁵ BBC, <https://www.bbc.com/news/technology-57881364>, 19 lipca 2021 r.

zarządzania środkami publicznymi oraz niedopełnienia obowiązków⁹⁶. Przesłuchanie miało miejsce bezpośrednio po tym, jak jego syn złożył pozew przeciwko Kaczyńskiemu o pomówienie. Zarówno Krzysztof, jak i Ryszard Brejza uznali, że zarzuty przeciwko Ryszardowi Brejzie stanowią odwet za złożony pozew.

68. W okresie od lipca do sierpnia 2019 r. Ryszard Brejza otrzymał 10 wiadomości tekstowych, które Amnesty International Security Lab uznało za podejrzane i które nosiły znamiona Pegasus⁹⁷. Co więcej, podczas prowadzenia kampanii senatora Brejzy do Parlamentu Europejskiego, jego była asystentka Magdalena Losko otrzymała w kwietniu 2019 r. cztery podejrzane wiadomości tekstowe, które według ekspertów Amnesty International były technicznie zgodne z oprogramowaniem szpiegującym Pegasus firmy NSO Group⁹⁸.

ROMAN GIERTYCH

69. Roman Giertych znalazł się na celowniku oprogramowania szpiegowskiego Pegasus w ostatnich tygodniach wyborów parlamentarnych w 2019 r. Między wrześniem a grudniem 2019 r. Giertych został zaatakowany aż 18 razy, przy czym większość ataków miała miejsce tuż przed dniem wyborów, tj. 13 października 2019 r. W tym czasie pełnił on funkcję prawnika lidera partii opozycyjnej Platforma Obywatelska i byłego premiera Donalda Tuska. W tym okresie Giertych reprezentował również Radka Sikorskiego, byłego ministra spraw zagranicznych i obecnego posła do PE z ramienia Europejskiej Partii Ludowej (PPE). Sikorski dążył wówczas do zbadania udziału Kaczyńskiego i jego sojuszników w nielegalnych podsłuchach, których efektem było nagranie i opublikowanie rozmów Sikorskiego⁹⁹.
70. Podobnie jak w przypadku senatora Brejzy, rząd nie potwierdził ani nie zdementował swojej odpowiedzialności za przeprowadzone ataki. Według doniesień Associated Press prokuratura wystąpiła o aresztowanie Giertycha w związku z toczącym się postępowaniem dotyczącym domniemych przestępstw finansowych, zaledwie kilka godzin przed tym, jak Stanisław Żaryn, rzecznik ds. bezpieczeństwa narodowego, odpowiedział na pytania AP dotyczące ataków hakerskich na telefon Giertycha. Giertych stanowczo zaprzecza tym zarzutom. Żaryn odmówił komentarza w sprawie możliwego związku między tymi dwoma zdarzeniami. Podobne zdarzenie miało miejsce w 2020 r., kiedy to dom Giertycha został przeszukany przez funkcjonariuszy CBA¹⁰⁰.
71. W tym okresie w 2019 r. Giertych reprezentował także Geralda Birgfellnera, austriackiego dewelopera. Birgfellner był zaangażowany w projekt budowlany dla lidera PiS Jarosława Kaczyńskiego, z którym łączą go więzi rodzinne, kiedy umowa została odwołana. Po ujawnieniu nagranych rozmów między nimi, wybuchł skandal polityczny wokół Kaczyńskiego, który wówczas anulował projekt. Birgfellner utrzymuje, że nigdy nie otrzymał zapłaty za

⁹⁶ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-software-hacking-spyware-8cc528ba7d46a61b378adf1e9dd00f>, 10 stycznia 2022 r.

⁹⁷ The Guardian, 'More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware', 17 lutego 2022 r.; Le Monde, https://www.lemonde.fr/pixels/article/2022/07/18/affaire-pegasus-un-an-apres-le-crepuscule-de-nso-group_6135168_4408996.html, 18 lipca 2022 r.

⁹⁸ The Guardian, 'More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware', 17 lutego 2022 r.

⁹⁹ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>, 21 grudnia 2021 r.

¹⁰⁰ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>, 21 grudnia 2021 r.

wykonane usługi, dlatego zaangażował Giertycha¹⁰¹. Minister sprawiedliwości i prokurator generalny Zbigniew Ziobro skomentował również w 2021 r., że dąży do postawienia zarzutów Giertychowi w sprawie „podejrzenia popełnienia przestępstw”¹⁰².

EWA WRZOSEK

72. Prokurator Ewa Wrzosek w okresie od 24 czerwca do 19 sierpnia 2020 r. aż sześć razy była ofiarą ataków hakerskich za pomocą oprogramowania szpiegującego Pegasus¹⁰³. Wrzosek jest członkiem Lex Super Omnia – stowarzyszenia prokuratorów działających na rzecz niezależności prokuratury. Badała ona decyzję o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w 2020 r. w Polsce w środku globalnej pandemii COVID-19, gdy sprawa ta została jej odebrana, a następnie umorzona. Do uprawnień prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobry oraz jego prawej ręki, prokuratora krajowego Bogdana Świńczkowskiego, należy decyzja o odstąpieniu od ścigania niektórych spraw lub o odsunięciu od określonych spraw podległych im prokuratorów¹⁰⁴. Następnie Wrzosek została oddelegowana do innej prokuratury w mieście oddalonym o kilka godzin od jej miejsca zamieszkania, o czym powiadomiono ją z zaledwie 48-godzinnym wyprzedzeniem. To właśnie po powrocie prokurator Wrzosek do Warszawy została ona zaatakowana za pomocą oprogramowania szpiegującego Pegasus. Władze polskie postępowały zgodnie ze schematem: odmowa potwierdzenia lub negowanie swojej odpowiedzialności^{105 106}.
73. Wrzosek wniosła również skargę do sądu w sprawie zainfekowania jej telefonu komórkowego oprogramowaniem Pegasus. Sąd zamówił opinię ekspertów z Citizen Lab w sprawie zainfekowania oprogramowaniem Pegasus, a Wrzosek odrębnie zwróciła się o sprawdzenie jej telefonu przez ekspertów z Citizen Lab. Prokuratura odrzuciła jednak ten wniosek i wybrała innego eksperta, który nie był w stanie powiązać żadnego zainfekowania z oprogramowaniem Pegasus. Ponadto prokuratura zwróciła się do operatora telekomunikacyjnego o przekazanie wszystkich metadanych dotyczących Wrzosek z okresu nieistotnego dla toczącego się przed sądem postępowania. Wrzosek uważa, że nadal jest inwigilowana oraz że celem postępowania prokuratury jest dostarczenie dodatkowych dowodów możliwych do wykorzystania przeciwko niej w innych sprawach¹⁰⁷.
74. Jak podkreśliła Wrzosek podczas posiedzenia komisji PEGA w dniu 19 stycznia 2023 r., obecnie prokuratura postawiła jej zarzuty ujawnienia informacji w sprawie niezwiązanej z Pegasusem oraz zaangażowania w działalność polityczną. Wrzosek nie ma możliwości

¹⁰¹ AP, <https://apnews.com/article/elections-international-news-jaroslaw-kaczynski-european-parliament-poland-bed5ffc814e649f4bb4d10f82628b4c2>, 16 lutego 2019 r.; TVP World, <https://tvpworld.com/41262080/ruling-party-leader-im-no-dictator>, 11 lutego 2019 r.

¹⁰² TVP Info, <https://www.tvp.info/57607147/zaryn-ws-senatora-brejzy-falszywe-sa-sugestie-ze-sluzby-nielegalnie-wykorzystuja-kontrolę-operacyjną-do-gry-politycznej>, 23 grudnia 2021 r.

¹⁰³ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>, 21 grudnia 2021 r.

¹⁰⁴ Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2022 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf, s. 16.

¹⁰⁵ AP, <https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw--8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>, 21 grudnia 2021 r.

¹⁰⁶ The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/24/polish-senators-draft-law-to-regulate-spyware-after-anti-pegasus-testimony>, 24 stycznia 2022 r.

¹⁰⁷ Posiedzenie komisji PEGA, 19 stycznia 2023 r.

opracowania linii obrony prawnej, ponieważ prokuratura odmawia udostępnienia jej dokumentów¹⁰⁸. Wydaje się to oczywistym naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego i stwarza wrażenie, że jedynym celem sprawy jest zdyskredytowanie Wrzosek.

INNE MOŻLIWE CELE INWIGILACJI

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

75. Chociaż nie jest celem Pegasus, Najwyższa Izba Kontroli (NIK), której zadaniem jest ochrona wydatków publicznych i zarządzanie usługami publicznymi i która ujawniła faktury za „zakup specjalnych środków technologicznych do wykrywania przestępstw i zapobiegania im” na łączną kwotę 25 mln PLN, była atakowana i nękana przez polskie władze. Okres, w którym dokonano ataków, jest szczególnie istotny ze względu na charakter prowadzonego przez NIK dochodzenia. Rzecznik NIK potwierdził, że Izba prowadziła dochodzenie w sprawie odwołania wyborów prezydenckich w 2020 r. W wyniku dochodzenia NIK skierowała zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa przez premiera, członków jego rządu oraz w związku z funkcjonowaniem funduszu podlegającego ministrowi sprawiedliwości. Wydaje się to potwierdzać podejrzenia, że Pegasus był wykorzystywany w Polsce głównie do celów politycznych¹⁰⁹.

WSPÓLNICY PiS

76. Wydaje się, że Pegasus był wykorzystywany do „prewencyjnego podsłuchiwania” liderów i organizatorów protestów ulicznych przeciwko reformom Trybunału Konstytucyjnego wprowadzanym przez PiS. Jednak nie tylko przeciwnicy partii rządzącej mogli paść ofiarą Pegasus. Według źródeł cytowanych przez Gazetę Wyborczą, były rzecznik partii PiS Adam Hofman był szpiegowany w 2018 r., co czyni go jedną z pierwszych osób, które znalazły się na celowniku po zakupie oprogramowania szpiegującego. Hofman założył firmę PR R4S po tym, jak został wyrzucony z PiS¹¹⁰ ¹¹¹. Podobno działanie to wzburzyło partię rządzącą i sprawiło, że Hofman stał się celem inwigilacji. Twierdzi on, że uzyskane na jego temat informacje zostały następnie wykorzystane w kampanii oszczerstw przeciwko niemu.

77. Ponadto, według Wiadomości, były poseł na Sejm z ramienia PiS Mariusz Antoni Kamiński oraz były minister Skarbu Państwa z ramienia PiS Dawid Jackiewicz mieli być również inwigilowani przez rząd za pomocą Pegasus¹¹². Mariusz A. Kamiński został wyrzucony z PiS w następstwie uwikłania w skandal w tym samym czasie co Hofman, natomiast Jackiewicz pozostaje członkiem partii rządzącej pomimo nagłego odejścia z ministerialnego stanowiska¹¹³.

78. W lutym 2018 r. partia rządząca zorganizowała podobną kampanię oszczerstw wymierzoną przeciwko byłemu prezesowi organizacji Pracodawcy RP Andrzejowi Malinowskiemu. Zeznawał on na specjalnym posiedzeniu senackiej komisji w kwietniu 2022 r. w sprawie ataków hakerskich na jego telefon za pomocą Pegasus przeprowadzonych w celu zebrania

¹⁰⁸ Posiedzenie komisji PEGA, 19 stycznia 2023 r.

¹⁰⁹ Notes from Poland, <https://notesfrompoland.com/2022/02/07/polish-state-auditor-claims-7300-cyberattacks-made-against-it-including-suspected-use-of-pegasus/>, 7 lutego 2022 r.

¹¹⁰ <https://wyborcza.pl/7,173236,28015977,polish-state-surveilled-nearly-50-targets-with-pegasus-spyware.html?disableRedirects=true>.

¹¹¹ Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/polityka/art4805251-hofman-usuniety-z-pis-decyzja-w-sprawie-hofmana>, 11 October 2014.

¹¹² <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pegasus-oto-kolejne-osoby-ktore-mialy-byc-inwigilowane-przez-sluzby-pis/yvt6tym>.

¹¹³ <https://nextvame.com/dawid-jackiewicz-is-back-jaroslaw-kaczynski-confirms-the-reports/>.

informacji potrzebnych do zdyskredytowania go w przestrzeni publicznej¹¹⁴. Malinowski podkreślił, że za pomocą oprogramowania Pegasus pozyskano jego wiadomości z aplikacji WhatsApp oraz wiadomości SMS, które zostały strategicznie wykorzystane w celu szerzenia wobec niego nienawiści w internecie. Atak stanowił odwet za krytykę partii rządzącej i domaganie się zmiany polityki gospodarczej.

UWAGI KOŃCOWE

79. Nadużycia Pegasus w Polsce należy postrzegać w pełnym kontekście kryzysu praworządności w kraju, który rozpoczął się w 2015 r., kiedy rząd kierowany przez PiS zaczął demontować wymiar sprawiedliwości i od tego czasu systematycznie przejmuje najważniejsze instytucje w kraju, obsadzając wszystkie strategiczne urzędy osobami lojalnymi wobec partii. Partia rządząca celowo i metodycznie połączyła prawne, instytucjonalne i polityczne elementy tego systemu, aby stworzyć spójne i wysoce skuteczne ramy, w których wykorzystanie Pegasus jest integralnym i istotnym elementem systemu inwigilacji opozycji i krytyków rządu w celu osiągnięcia korzyści politycznych. Został on zaprojektowany w celu utrzymania rządzącej większości i rządu u władzy.
80. W ciągu ostatnich kilku lat zakres inwigilacji w Polsce znacznie rozszerzono, osłabiając lub usuwając zabezpieczenia i przepisy dotyczące nadzoru. W toku systematycznych i ukierunkowanych zmian prawnych wprowadzanych przez rządzącą większość prawa ofiar zostały zmniejszone do minimum, a środki odwoławcze i dochodzenia roszczeń stały się w praktyce bez znaczenia. Skuteczna kontrola ex ante i ex post, jak również niezależny nadzór, zostały de facto wyeliminowane. Główne stanowiska w systemie kontrolują bezpośrednio lub pośrednio członkowie polskiego rządu i osoby lojalne wobec partii. Informacje zebrane za pomocą oprogramowania szpiegowskiego są wykorzystywane w kampaniach oszczerstw przeciwko krytykom rządu i opozycji rządowej poprzez kontrolowane przez rząd państwowe środki przekazu. Fakt, że polski rząd rozszerza ustawy w ten systematyczny i ukierunkowany sposób na gruncie prawa krajowego, sprawia, że podstawa prawna niejawnego nadzoru narusza prawo UE, wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z 2014 r. oraz prawa podstawowe polskich obywateli. W ten sposób zasadniczo zalegalizowano bezprawną inwigilację, która wyraźnie narusza prawo unijne i krajowe.

(...)

UZASADNIENIE

Europejskie Watergate

Latem 2021 r. Pegasus Project – kolektyw dziennikarzy śledczych, organizacji pozarządowych i badaczy ujawnił listę 50 tys. osób, które były inwigilowane najemnym oprogramowaniem szpiegującym. Znaleźli się wśród nich dziennikarze, prawnicy, prokuratorzy, aktywiści, politycy, a nawet szefowie państw. Najbardziej dramatycznym przypadkiem może być sprawa Dżamala Chaszukdziego, saudyjskiego dziennikarza, który w 2018 r. został bestialsko zamordowany za krytykę saudyjskiego reżimu. Na liście znalazło się też jednak wiele osób z Europy. Niektóre z nich były inwigilowane przez podmioty spoza UE, ale inne – przez własne rządy krajowe. Ujawnione informacje wywołały oburzenie na całym świecie.

¹¹⁴ <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,9668,1.html>.

Skandal szybko nazwano „Europejskim Watergate”. Jednak obecny skandal z oprogramowaniem szpiegującym bardziej niż thriller polityczny „Wszyscy ludzie prezydenta” o włamaniu do budynku Watergate w 1972 r. przypomina przygotowujący o dreszcze film „Życie na podsłuchu” przedstawiający inwigilację obywateli przez totalitarny reżim komunistyczny. Dzisiejsze cyfrowe włamanie za pomocą oprogramowania szpiegującego jest o wiele bardziej wyrafinowane i inwazyjne i prawie nie pozostawia śladów. Korzystanie z oprogramowania szpiegującego wykracza daleko poza konwencjonalną inwigilację danej osoby. Daje ono podmiotom szpiegującym pełny dostęp i kontrolę. W przeciwieństwie do klasycznego podsłuchu oprogramowanie szpiegujące nie tylko umożliwia inwigilację w czasie rzeczywistym, ale również daje pełny, retroaktywny dostęp do plików i wiadomości utworzonych w przeszłości, a także do metadanych dotyczących wcześniejszych komunikacji. Inwigilację można prowadzić nawet na odległość, w krajach na całym świecie. Oprogramowanie szpiegujące można zasadniczo wykorzystać do przejścia smartfona i pobrania wszystkich jego treści, w tym dokumentów, obrazów i wiadomości. Uzyskane w ten sposób materiały mogą być wykorzystywane nie tylko do obserwacji działań, ale również do szantażu, dyskredytowania, manipulacji i zastraszania ofiar. Można zmanipulować dostęp do systemu ofiary inwigilacji i wprowadzać sfabrykowane treści. Można zdalnie uruchamiać mikrofon i kamerę i przekształcić w ten sposób urządzenie w narzędzie szpiegujące w pomieszczeniu. Przez cały ten czas ofiara nie jest niczego świadoma. Oprogramowanie szpiegujące pozostawia niewiele śladów na urządzeniu ofiary inwigilacji, a nawet jeśli zostanie wykryte, prawie niemożliwe jest udowodnienie, kto był odpowiedzialny za atak.

Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego nie tylko narusza prawo do prywatności osób fizycznych. Podstępnie osłabia demokrację i instytucje demokratyczne. Ucisza opozycję i krytyków, eliminuje kontrolę i wywiera efekt mrozący na wolną prasę i społeczeństwo obywatelskie. Służy ponadto manipulowaniu wyborami. Termin „najemne oprogramowanie szpiegujące” bardzo dobrze oddaje charakter produktu i branży. Nawet nieudane próby zainfekowania smartfona oprogramowaniem szpiegującym mają konsekwencje polityczne i mogą szkodzić zarówno jednostce, jak i demokracji. Udział w życiu publicznym staje się niemożliwy bez pewności, że jest się wolnym i nieobserwowanym.

Skandal związany z oprogramowaniem szpiegującym nie jest serią odosobnionych krajowych przypadków nadużyć, lecz pełną aferą na skalę europejską. Rządy państw członkowskich UE używają oprogramowania szpiegującego wobec obywateli do celów politycznych oraz do tuszowania korupcji i działalności przestępczej. Niektóre poszły jeszcze dalej i wbudowały oprogramowanie szpiegujące w system celowo zaprojektowany z myślą o autorytarnych rządach. Rządy innych państw członkowskich mogą same nie korzystać w niewłaściwy sposób z oprogramowania szpiegującego, ale ułatwiają niejasny handel oprogramowaniem szpiegującym. Europa stała się atrakcyjnym miejscem dla najemnego oprogramowania szpiegującego. Europa jest ośrodkiem eksportu do dyktatur i reżimów opresyjnych, takich jak Libia, Egipt i Bangladesz, gdzie oprogramowanie szpiegujące wykorzystuje się przeciwko działaczom na rzecz praw człowieka, dziennikarzom i krytykom rządu.

Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego jest poważnym naruszeniem wszystkich wartości Unii Europejskiej i stanowi test odporności demokratycznej praworządności w Europie. W ubiegłych latach UE bardzo szybko zwiększyła swoją zdolność do reagowania na zewnętrzne zagrożenia dla naszej demokracji, czy to wojnę, kampanie dezinformacyjne czy ingerencje polityczne. Natomiast zdolność reagowania na wewnętrzne zagrożenia dla demokracji pozostaje zdecydowanie zbyt słabo rozwinięta. Tendencje antydemokratyczne mogą się swobodnie rozprzestrzeniać jak gangrena w całej UE, ponieważ rządy krajowe pozostają bezkarne

za naruszenia. UE nie jest odpowiednio przygotowana, by poradzić sobie z takim atakiem na demokrację od wewnątrz. Z jednej strony UE jest w dużej mierze podmiotem politycznym, który podlega ponadnarodowym przepisom i ponadnarodowym instytucjom, ma jednolity rynek, otwarte granice, podróże bez paszportu, obywatelstwo UE oraz jednolity obszar bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. Jednak pomimo uroczystych obietnic przestrzegania wartości europejskich w praktyce wartości te są nadal w dużej mierze uznawane za sprawy krajowe. Skandal związany z oprogramowaniem szpiegującym bezlitośnie ujawnia niedojrzałość i słabość UE jako podmiotu *demokratycznego*. Jeśli chodzi o wartości demokratyczne, UE opiera się na „domniemaniu przestrzegania” przez rządy krajowe, ale w praktyce przekształciło się to w „udawanie przestrzegania”. W strukturach zarządzania UE po prostu nie przewidziano sytuacji, w której rządy krajowe celowo ignorują i naruszają przepisy UE. UE nie ma instrumentów do reagowania w takich przypadkach. Organy UE mają niewiele uprawnień, a jeszcze mniej chęci, aby konfrontować się z organami krajowymi w przypadku naruszeń prawa, a z pewnością nie w delikatnej dziedzinie „bezpieczeństwa narodowego”. Według logiki międzyrządowej instytucje UE podlegają rządowi krajowemu. Jednak bez skutecznych, znaczących ponadnarodowych mechanizmów egzekwowania nowe przepisy będą bezskuteczne. Rozwiązanie tego problemu będzie wymagało zarówno środków regulacyjnych, jak i reform zarządzania.

USA nie uniknęły ataków na demokrację z wewnątrz kraju, takich jak Watergate i obłędzenie Kongresu 6 stycznia 2021 r., ale są przygotowane do zdecydowanego reagowania. Mają uprawnienia, by stawić czoła nawet najwyższym przywódcom politycznym, gdy nie przestrzegają oni prawa i konstytucji.

Po ujawnieniu w 2021 r. informacji o oprogramowaniu szpiegującym Stany Zjednoczone zareagowały szybko i z determinacją na doniesienia Pegasus Project. Departament Handlu USA szybko umieścił NSO Group na czarnej liście, Departament Sprawiedliwości wszczął dochodzenie i trwają prace nad rygorystycznymi regulacjami dotyczącymi handlu oprogramowaniem szpiegującym. Agenci FBI przyjechali nawet do Europy, aby zbadać atak za pomocą oprogramowania szpiegującego na obywatela mającego podwójne amerykańskie i europejskie obywatelstwo. Giganci technologiczni, tacy jak Apple i Microsoft, wnieśli skargi prawne przeciwko firmom z sektora oprogramowania szpiegującego. Ofiary inwigilacji złożyły skargi prawne, prokuratorzy prowadzą dochodzenia i wszczęto dochodzenia parlamentarne.

Natomiast w wyjątkiem Parlamentu Europejskiego pozostałe instytucje UE pozostały w dużej mierze milczące i bierne, twierdząc, że jest to sprawa wyłącznie krajowa.

W Radzie Europejskiej i rządach krajowych panuje omertà. Rada Europejska nie zareagowała oficjalnie na skandal. Rządy państw członkowskich w licznych przypadkach odrzuciły zaproszenie do współpracy z komisją PEGA. Niektóre rządy wręcz odmówiły współpracy, inne były przyjazne i uprzejme, ale w rzeczywistości nie podzieliły się istotnymi informacjami. Nawet na prosty kwestionariusz wysłany do wszystkich państw członkowskich, aby uzyskać więcej informacji o krajowych ramach prawnych dotyczących korzystania z oprogramowania szpiegującego, nie udzielono merytorycznych odpowiedzi. Dosłownie w przeddzień publikacji niniejszego projektu sprawozdania komisja PEGA otrzymała za pośrednictwem Rady zbiorczą odpowiedź państw członkowskich, również niezawierającą istotnej treści.

Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie i zwróciła się do kilku rządów państw członkowskich o wyjaśnienia, ale tylko w tych sprawach, w których skandal wybuchł już na szczeblu krajowym. Komisja – niechętnie i fragmentarycznie – podzieliła się informacjami na temat ataków z użyciem oprogramowania szpiegującego na własnych urzędników Komisji.

Europol nie skorzystał dotychczas ze swoich nowych uprawnień do wszczynania dochodzenia. Dopiero po naciskach ze strony Parlamentu Europejskiego skierował pismo do pięciu państw członkowskich z zapytaniem, czy wszczęto dochodzenie policyjne i czy może być w czymś pomocny.

Sprawa Europy

Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego postrzega się przeważnie przez pryzmat polityki krajowej. Ta wąska wizja krajowa zaciemnia pełny obraz sytuacji. Tylko przez połączenie wszystkich punktów staje się jasne, że sprawa ma głęboki wymiar europejski we wszystkich jej aspektach.

Chociaż nie zostało to oficjalnie potwierdzone, możemy bezpiecznie założyć, że wszystkie państwa członkowskie UE zakupiły co najmniej jedno komercyjne oprogramowanie szpiegujące. Tylko jedna firma – NSO Group – sprzedała swoje produkty dwudziestu dwóm użytkownikom końcowym w co najmniej czternastu państwach członkowskich, w tym w Polsce, na Węgrzech, w Hiszpanii, w Niemczech i w Belgii. W co najmniej czterech państwach członkowskich – w Polsce, na Węgrzech, w Grecji i w Hiszpanii – doszło do niezgodnego z prawem stosowania oprogramowania szpiegującego i istnieją podejrzenia co do jego stosowania na Cyprze. Dwa państwa członkowskie – Cypr i Bułgaria – pełnią funkcję hubów eksportowych dla oprogramowania szpiegującego. Jedno państwo członkowskie – Irlandia – oferuje korzystne rozwiązania podatkowe dużemu dostawcy oprogramowania szpiegującego i jedno państwo członkowskie – Luksemburg – jest centrum bankowym dla wielu podmiotów w branży oprogramowania szpiegującego. Miejscem dorocznych europejskich targów branży oprogramowania szpiegującego, ISS World „Wiretappers Ball”, jest Praga w Republice Czeskiej. Malta wydaje się być popularnym miejscem docelowym dla niektórych podmiotów tej branży. Oto kilka losowo wybranych przykładów wykorzystywania przez branżę Europy bez granic: Intellexa jest obecna w Grecji, na Cyprze, w Irlandii, w Francji i na Węgrzech, a jej dyrektor generalny ma maltański paszport i maltańską firmę (przykrywkę). Firma NSO jest obecna na Cyprze i w Bułgarii i prowadzi działalność finansową za pośrednictwem Luksemburga. DSIRF sprzedaje swoje produkty z Austrii, Tykelab z Włoch, FinFisher z Niemiec (przed zamknięciem).

Handel oprogramowaniem szpiegującym korzysta z unijnego rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu. Niektóre kraje UE są atrakcyjne jako centrum eksportowe, ponieważ – pomimo reputacji UE jako silnego organu regulacyjnego – egzekwowanie przepisów dotyczących wywozu jest słabe. Gdy zaostrozono przepisy dotyczące wywozu z Izraela, UE w istocie stała się bardziej atrakcyjna dla sprzedawców. Reklamują oni swoją działalność jako „regulowaną przez UE”, wykorzystując swoją obecność w UE jako znak jakości. „UE” oznacza poważanie. Członkostwo w UE jest również korzystne dla rządów, które chcą nabyć oprogramowanie szpiegujące: państwa członkowskie UE są zwolnione z indywidualnej oceny przestrzegania praw człowieka wymaganej do uzyskania zezwolenia na wywóz wydawanego przez władze Izraela, ponieważ członkostwo w UE uznaje się za wystarczającą gwarancję zgodności z najwyższymi standardami.

Sprzedaż oprogramowania szpiegującego jest nieprzejrzysta i trudna do uchwycenia, ale lukratywna i dynamiczna. Struktury przedsiębiorstw są niby przypadkiem, jeśli nie celowo, skomplikowane, aby ukryć niepożądane działania i powiązania, w tym z rządami UE. Na papierze sektor ten jest regulowany, ale w praktyce udaje mu się obchodzić wiele przepisów, między innymi dlatego, że oprogramowanie szpiegujące jest produktem, który może służyć jako waluta polityczna w stosunkach międzynarodowych. Firmy z sektora oprogramowania szpiegującego

mają siedziby w licznych krajach, ale wiele z nich utworzyli byli funkcjonariusze armii i wywiadu izraelskiego. Większość dostawców twierdzi, że sprzedaje produkty wyłącznie podmiotom państwowym, choć zakulisowo niektórzy sprzedają je również podmiotom niepaństwowym. Praktycznie niemożliwe jest uzyskanie jakichkolwiek informacji o tych klientach lub o warunkach umownych i zgodności z umową.

Handel oprogramowaniem szpiegującym i korzystanie z niego wchodzi bezpośrednio w zakres stosowania prawa i orzecznictwa Unii. Zakup i sprzedaż oprogramowania szpiegującego podlegają m.in. przepisom dotyczącym zamówień publicznych i przepisom dotyczącym wywozu, takim jak rozporządzenie w sprawie produktów podwójnego zastosowania. Korzystanie z oprogramowania szpiegującego musi być zgodne ze standardami określonymi w RODO, rozporządzeniu UE o ochronie danych, dyrektywie o ochronie danych w sprawach karnych i dyrektywie o e-privacy. Prawa osób poddanych inwigilacji są określone w karcie praw podstawowych i konwencjach międzynarodowych, zwłaszcza prawo do prywatności i prawo do rzetelnego procesu sądowego, a także w przepisach Unii dotyczących praw osób podejrzanych i oskarżonych. Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego będzie w wielu przypadkach stanowić cyberprzestępstwo i może wiązać się z przestępstwami korupcji i wymuszenia – wszystkie one wchodzi w zakres kompetencji Europolu. Jeżeli w grę wchodzi fundusze europejskie, do działania uprawniona jest Prokuratura Europejska. Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego może mieć również wpływ na współpracę policji i wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na wymianę informacji i wykonywanie europejskiego nakazu aresztowania i nakazu dowodowego.

Niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego ma bezpośredni i pośredni wpływ na UE i jej instytucje. Wśród osób, wobec których stosowano oprogramowanie szpiegujące, znaleźli się posłowie do Parlamentu Europejskiego oraz członkowie Komisji Europejskiej i Rady (Europejskiej). Inne osoby zostały dotknięte „przy okazji”, jako cele niebezpośrednie. Z drugiej strony niektórzy ze „sprawców” zasiadają również w Radzie (Europejskiej). Ponadto manipulowanie wyborami krajowymi przy użyciu oprogramowania szpiegującego ma bezpośredni wpływ na skład instytucji UE i równowagę polityczną w organach zarządzających UE. Cztery lub pięć rządów oskarżonych o niewłaściwe używanie oprogramowania szpiegującego reprezentuje prawie jedną czwartą ludności UE, w związku z czym mają one znaczną wagę w Radzie.

Oprogramowanie szpiegujące jako część systemu

Oprogramowanie szpiegujące nie jest jedynie narzędziem technicznym, stosowanym ad hoc i w odosobnieniu. Jest wykorzystywane jako integralna część systemu. Co do zasady jego stosowanie jest wbudowane w ramy prawne, towarzyszą mu niezbędne zabezpieczenia, mechanizmy nadzoru i kontroli oraz środki odwoławcze. Ze śledztwa komisji wynika, że zabezpieczenia te są często słabe i niewystarczające. Zwykle jest to niezamierzone, ale w niektórych przypadkach system – częściowo lub w całości – został nagięty lub zaprojektowany celowo tak, aby służyć jako narzędzie władzy i kontroli politycznej. W takich przypadkach bezprawne korzystanie z oprogramowania szpiegującego nie jest incydentalne, lecz stanowi element celowej strategii. Rządy prawa stają się prawem rządzących. Podstawa prawna inwigilacji może być sformułowana w sposób niejasny i nieprecyzyjny, tak aby zalegalizować szerokie i nieograniczone korzystanie z oprogramowania szpiegującego. Kontrolę ex ante w formie sądowego upoważnienia do inwigilacji można łatwo zmanipulować i pozbawić wszelkiego znaczenia, w szczególności w przypadku upolitycznienia lub zawłaszczania władzy sądowniczej przez pań-

stwo. Można utrzymywać słabe i nieskuteczne mechanizmy nadzoru i poddać je kontroli przez rządzące partie. Środki odwoławcze i prawa obywatelskie mogą istnieć na papierze, ale stają się bezużyteczne w obliczu obstrukcji ze strony organów rządowych. Skarżącym odmawia się dostępu do informacji, nawet dotyczących stawianych im zarzutów, które rzekomo uzasadniały inwigilację. Prokuratorzy, sędziowie i policja odmawiają przeprowadzenia dochodzenia i często składają na ofiary ciężar dowodu, oczekując od nich dowodów, że byli inwigilowani za pomocą oprogramowania szpiegującego. To sprawia, że ofiary, którym odmawia się im dostępu do informacji, znajdują się w sytuacji jak z książki „Paragraf 22”. Partie rządowe mogą zaostriżyć kontrolę nad instytucjami publicznymi i mediami, aby stłumić merytoryczną kontrolę. Publiczne lub komercyjne media bliskie rządowi mogą służyć jako kanał kampanii oszczerstw, w których wykorzystuje się materiały uzyskane za pomocą oprogramowania szpiegującego. Jako pretekst do wyeliminowania przejrzystości i odpowiedzialności często przywołuje się „bezpieczeństwo narodowe”. Wszystkie te elementy składają się na układ mający służyć kontroli i uciskowi. To nie tylko sprawia, że poszczególne ofiary są w pełni narażone na atak i całkowicie pozbawione obrony przed wszechmocnym rządem, ale również oznacza, że wszystkie istotne mechanizmy kontroli i równowagi w społeczeństwie demokratycznym zostały wyłączone.

Niektóre rządy osiągnęły już ten punkt, inne znajdują się w połowie drogi. Na szczęście większość rządów europejskich nie pójdzie tą drogą. Gdyby jednak do tego doszło, UE w swojej obecnej strukturze instytucjonalnej i politycznej nie jest w stanie temu zapobiec ani przeciwdziałać. Oprogramowanie szpiegujące jest wczesnym ostrzeżeniem: ujawnia niebezpieczne słabości konstytucyjne w UE.

Tajność

Główną przeszkodą w wykrywaniu i badaniu nielegalnego korzystania z oprogramowania szpiegującego jest tajność.

Większość ofiar inwigilacji nie ma możliwości uzyskania od władz jakichkolwiek informacji na temat ich sprawy. W wielu przypadkach organy powołują się na względy bezpieczeństwa narodowego, aby uzasadnić zachowanie tajemnicy, w innych po prostu zaprzeczają, że akta istnieją, lub akta są niszczone. Jednocześnie prokuratorzy często odmawiają przeprowadzenia dochodzenia w tych sprawach, twierdząc, że ofiary nie mają wystarczających dowodów. Jest to błędne koło, w którym ofiary pozostają bez możliwości dochodzenia roszczeń.

Rządy najczęściej odmawiają ujawnienia, czy nabyły oprogramowanie szpiegujące i jakiego rodzaju. Również dostawcy oprogramowania szpiegującego odmawiają ujawnienia, kim są ich klienci. Rządy, aby ukryć swój udział, często korzystają z pośredników, pełnomocników lub osobistych powiązań w celu nabycia komercyjnego oprogramowania szpiegującego lub usług związanych z oprogramowaniem szpiegującym. Obchodzą przepisy dotyczące zamówień publicznych i procedury budżetowe, tak aby nie pozostawiać żadnych śladów udziału rządu.

Izrael jest ważnym ośrodkiem firm z sektora oprogramowania szpiegującego i odpowiada za wydawanie pozwoleń na wprowadzanie do obrotu i wywóz. Chociaż Izrael i Europa są bliskimi sojusznikami, Izrael nie przekazuje państwom UE żadnych informacji na temat wydawania (lub cofania) pozwoleń na oprogramowanie szpiegujące, mimo że jest ono wykorzystywane do naruszania praw obywateli europejskich i podważania naszej demokracji.

Dziennikarze składający wnioski dotyczące wolności informacji uzyskują niewiele informacji lub nie uzyskują ich wcale. Specjalne organy kontroli i nadzoru, takie jak organy ochrony danych

lub trybunał obrachunkowy, również mają trudności z uzyskaniem informacji. Niezależny nadzór nad tajnymi służbami jest rażąco słaby, a często w ogóle nie istnieje. Partie rządowe często wykręcają się od udzielenia odpowiedzi parlamentarnym komisjom śledczym. Dochodzenia sądowe koncentrują się na atakach hakerskich ze strony państw trzecich, a nie na nielegalnym stosowaniu oprogramowania przez rządy państw UE. Dziennikarze relacjonujący tę sprawę są narażeni na strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), ataki werbalne ze strony polityków lub kampanie oszczerstw. Odważni i sumienni dziennikarze, którzy ujawniają fakty związane ze skandalem, zasługują na nasz szacunek i wdzięczność. Są oni europejskimi Woodwardami i Bernsteinami. Ponadto nadal nie we wszystkich państwach członkowskich istnieje odpowiednia ochrona sygnalistów. W niektórych przypadkach ofiary ataku z użyciem oprogramowania szpiegującego same pragną zachować milczenie, ponieważ nie chcą ujawnić stron stojących za atakiem z obawy przed działaniami odwetowymi lub konsekwencjami wyjścia na światło dzienne kompromitujących materiałów.

Kolejne kroki

W czasach, gdy zewnętrzny agresor przypuszcza atak na wartości europejskie, tym ważniejsze jest wzmocnienie naszej demokratycznej praworządności przed atakami wewnętrznymi. Wyniki dochodzenia PEGA są szokujące i powinny zaalarmować wszystkich obywateli europejskich. Oczywiście jest, że handel oprogramowaniem szpiegującym i korzystanie z niego powinny być ściśle uregulowane. W tym celu komisja PEGA przedstawi szereg zaleceń. Powinny jednak również istnieć inicjatywy na rzecz reform instytucjonalnych i politycznych, które umożliwią UE rzeczywiste egzekwowanie i przestrzeganie tych zasad i standardów, nawet jeśli same państwa członkowskie je naruszają. UE musi szybko rozwinąć linię obrony przed atakami na demokrację od wewnątrz.

Załącznik 5

Human Rights Council

Fifty-third session

19 June–14 July 2023

Agenda item 3

Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development

Visit to Poland

Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales*

Summary

The present report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, contains the findings on his visit to Poland from 12 to 15 July and from 21 to 25 July 2022. The main objective of the visit was to assess existing laws, policies and practices in relation to migration governance in the country and their impact on the human rights of migrants of all categories, including asylum-seekers and migrants in an irregular situation. He also examined the situation at the border between Poland and Belarus. With that same objective, he conducted a brief visit to Belarus from 16 to 20 July 2022, the findings of which are available in a separate addendum to the main report of the Special Rapporteur (A/HRC/53/26/Add.2).

Annex

Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his visit to Poland

I. Introduction

1. Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, conducted an official visit to Poland from 12 to 15 July and from 21 to 25 July 2022, at the invitation of the Ministry of Foreign Affairs. The main objectives of the visit were to assess existing laws, policies

* The summary of the present report is being circulated in all official languages. The report itself, which is annexed to the summary, is being circulated in the language of submission only.

and practices in relation to migration governance in Poland and the situation of the human rights of migrants of all categories, including asylum-seekers and migrants in an irregular situation.

2. During his visit, the Special Rapporteur met with representatives of relevant governmental authorities, the national human rights institution, United Nations agencies and civil society organizations, as well as with migrants and refugees. In Warsaw, he had meetings with representatives of the Ministry of Foreign Affairs; the Ministry of Health; the Ministry of Justice; the Ministry of the Interior and Administration, including representatives of the Polish Border Guard and the Office for Foreigners; the Ministry of Education and Science; the Ministry of Family and Social Policy; and civil society organizations. He also met with legislative representatives from both the Sejm and the Senate of Poland (the lower and higher chambers of Parliament), as well as the national Commissioner for Human Rights. Outside the capital, the Special Rapporteur exchanged views with local and regional authorities, including the Mayor of Biala Podlaska, the Governor of Podlaskie Province, the Governor of Podkarpackie Province and the Deputy Mayor of the city of Przemysl. Unfortunately, he did not have the opportunity to meet with judges from district courts.

3. In addition to the above meetings, the Special Rapporteur conducted visits to facilities for migrants, including the guarded detention facilities for foreigners in Lesznowola, Biala Podlaska and Bialystok, as well as the open reception facility in Biala Podlaska. During those visits, he met and spoke privately with migrant women, men, girls and boys.

4. He also had the opportunity to visit the border crossing point at Polowce, the foreigners registration centre near the crossing point and the adjacent border area. He was shown the fence that has been erected by Poland across its border with Belarus in an area that was previously restricted. In the south of Poland, the Special Rapporteur visited the Medyka-Szeginie border crossing post at the border with Ukraine. In Rzeszow and Przemysl, he visited several medical and reception centres for refugees run by private actors, where he met with local and international civil society organizations providing support and assistance to migrants and refugees.

5. The Special Rapporteur expresses his appreciation for the cooperation extended to him by the authorities in Poland prior to, during and after the visit. He thanks the United Nations institutions and agencies in Poland for their valuable support and assistance. He also extends his gratitude to all migrants who shared their personal testimonies with him during the visit.

II. Background information

6. Poland and Belarus share a border that is 418 km long; in addition, their common border is also an external border of the European Union. Until recently, the two countries managed the border in a largely smooth and efficient cooperative manner. Following the Belarusian presidential elections in 2020 and the post-election events in Belarus, the European Union ceased funding, suspended and/or terminated cooperation projects with Belarus and imposed several packages of sanctions in connection with the situation in the country. In early 2021, Belarus received a significantly increased number of visitors with tourist visas from the Middle East, with the majority originating from Afghanistan, Iraq, the Syrian Arab Republic and Yemen.

7. Since August 2021, thousands of third-country nationals have attempted to enter Poland and, to a lesser extent, Latvia and Lithuania, over their borders with Belarus, using irregular ways of crossing borders, generally through the forests. The majority of arriving migrants were families with children.

8. The rise in these arrivals has triggered the adoption of a series of measures by the Polish authorities to prevent such access and to deformalize procedures to facilitate the expulsion of foreign nationals. The measures adopted, which follow a security-oriented approach, include the adoption of state-of-emergency measures restricting access to the border area, the amendment of national legislation and the construction of a steel barrier along the shared border with Belarus. The adoption of these migration strategies, based on security concerns, have negatively affected the human rights of migrants, contributing in some cases to exacerbating the already dire situation they face at the Polish-Belarusian border.

9. Of particular concern are reports of the use of pushback practices since the beginning of the humanitarian emergency. Pushbacks have become a routine element of national border governance in both Belarus and Poland, with serious negative impacts on the well-being and human rights of migrants. Other concerns in relation to the situation along the Polish-Belarusian border include reported cases of deaths, missing persons and stranded individuals at the border, including families and children, as well as instances of family separation. In Belarus, migrants were sheltered in a temporary logistics centre, which most of them were not allowed to leave unless they were headed towards Poland. In Poland, enabled by the new legislative provisions adopted in 2021, migrants apprehended after crossing the border have been immediately returned back to the border by Polish authorities and forced back into the territory of Belarus. Those who have not been returned back to the border have been placed in guarded detention centres throughout the country, under the authority of the Polish Border Guard, where they have been detained for long periods of time, facing obstacles in accessing legal assistance, adequate medical and psychological support.

10. Tensions at the Polish-Belarusian border temporarily de-escalated during the winter of 2021, with a reduced number of arrivals reported between December 2021 and February 2022. While not in the high figures observed previously, reports of third-country nationals attempting to cross the border to Poland continued throughout 2022 and up until the time of the drafting the present report, with individuals arriving in the Russian Federation and transiting through Belarus, most still originating from Afghanistan, Iraq and the Syrian Arab Republic, but also from countries in Africa, Latin America and Southern Asia.

11. On the Polish-Ukrainian border, following the invasion of Ukraine by the Russian Federation on 24 February 2022, millions of refugees have crossed the border seeking safety and protection in Poland and in other countries in Europe. As at 24 August 2022, over 5.5 million refugees had arrived in Poland by crossing the Polish-Ukrainian border. While many refugees have moved to other countries, approximately 2 million remain in Poland, where the majority have been hosted as guests by individual citizens, including members of the Ukrainian community, at their own homes. In response to this unprecedented influx of refugees, on 12 March 2022, the Polish parliament passed an act on assistance for Ukrainian nationals in connection with the ongoing invasion of Ukraine by the Russian Federation.¹ Under this law, Ukrainian nationals and their spouses fleeing the war may legally stay in Poland for 18 months, starting from 24 February 2022, including legal residency in the territory of Poland, access to health care, the labour market, education and social assistance and benefits.

¹ Law on assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of the country (24 February to 24 August 2022), prepared by the Ministry of the Interior and Administration.

III. Normative and institutional framework for the protection of the human rights of migrants

A. International legal framework

12. Poland is party to the core international human rights treaties, namely, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the

International Covenant on Civil and Political Rights and its Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming to the abolition of the death penalty, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and its Optional Protocol, the Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols of 2002 and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Poland has also signed the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. Poland is not, however, a party to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

13. Poland has ratified the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, the 1967 Protocol relating to that Status of Refugees and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Poland has not, however, acceded to the Convention relating to the Status of Stateless Persons or the Convention on the Reduction of Statelessness.

14. Poland is one of the five countries that voted against endorsement of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration² and did not participate in the voting on the Global Compact on Refugees.³

B. Regional legal framework and relevant proceedings

15. Poland has been a member State of the European Union since 2004 and has been a member country of the Schengen area since 2007. As a member State of the Council of Europe, Poland has ratified the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights).⁴ In the area of asylum law, based on the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Union has developed a common European asylum system, enacting a series of regulations and directives covering different aspects of asylum procedures. These measures are directly binding on member States, which must incorporate the relevant directives into their domestic legislation.

16. In 2001, the Council of the European Union adopted a directive on the establishment of a temporary protection mechanism in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons originating from non-European Union countries who are unable to return to their country of origin.⁵ Its purpose is to establish an exceptional measure of minimum

² See A/73/PV.60.

³ See A/73/12 (Part II).

⁴ Poland has not ratified Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights.

⁵ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

standards for giving temporary and immediate protection for those displaced who cannot return and to promote a balance of efforts between member States in receiving such persons.

17. This temporary protection is of limited duration and should be compatible with the obligations of States members of the European Union under instruments of international law. In particular, it must not prejudice the recognition of refugee status pursuant to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, as amended by its 1967 Protocol.

18. In March 2022, in response to the influx of displaced persons from Ukraine following the invasion of the country by the Russian Federation, States members of the European Union unanimously agreed to activate the above directive for the first time,⁶ giving those fleeing war in Ukraine the right to temporary protection for a renewable period of one year, until March 2023.⁷

C. National legal and institutional framework

National legislation on migration

19. In Poland, the main national legislation on the issues of migration and asylum includes:

- (a) The national Constitution of 2 April 1997, which guarantees equality in law of all persons and prohibits discrimination against anyone (art. 32). Article 56 (1) recognizes the right to seek asylum in Poland, in accordance with international agreements to which Poland is a party. Article 37.1 stipulates that “Anyone, being under the authority of the Polish State, shall enjoy the freedoms and rights ensured by the Constitution”, but exemptions from this principle with respect to foreigners are allowed if specified by statute in accordance with article 37.2;
- (b) The Act on foreigners of 12 December 2013 sets out principles and conditions governing entry, transit, residence and departure from the territory of Poland; the Act on granting protection to foreigners within the territory of the Poland of 13 June 2003 regulates the granting of all forms of international protections, including temporary protection, and provides for social assistance for the beneficiaries; and the Act on the entry into, residence and exit from Poland of nationals of European Union and their family members of 14 July 2006 provides the rules and conditions for entry, stay and exit from the country;
- (c) The Act on assistance to citizens of Ukraine in connection with the ongoing invasion of Ukraine by the Russian Federation of 12 March 2022. New provisions that entered into force on 12 March 2022 apply retroactively from 24 February 2022. The Act sets out specific rules for legalizing the stay of Ukrainian citizens (and their spouses who do not hold Ukrainian citizenship) who have come to Poland from Ukraine in connection with military operations conducted in Ukraine and of Ukrainian citizens holding a Pole’s Card (*Karta Polaka*), who, together with their immediate family, have come to Poland because of the aforementioned military operations.

⁶ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection.

⁷ If, after this period, reasons for granting temporary protection persist, it will be automatically extended for a period of 6 months, twice, until 4 March 2024. Beyond that date, the Commission may propose that the Council extend the temporary protection by up to another year, until 4 March 2025.

Legislative amendments

20. Following the unprecedented movements of migrants at the Polish and Belarusian border in the summer of 2021, Poland introduced changes to relevant domestic laws on migration and asylum, namely the above-mentioned Act on foreigners and Act on granting protection to foreigners within the territory of Poland. Separately, new provisions were introduced to the regulation of the Ministry of the Interior and Administration of 13 March 2020 on the temporary suspension or limitation of border traffic at specific border crossing points to restrict the movement into Poland from Belarus, the Russian Federation and Ukraine, in connection with the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. These changes have enabled Polish border guards to return migrants apprehended while attempting to cross into Poland outside official crossing points directly back to the border. Moreover, legislative amendments have restricted the possibility for persons apprehended in the border area to seek asylum.

21. On 20 August 2021, a decree issued by the Minister of the Interior and Administration amended the above-mentioned regulation, adding new provisions allowing the removal of persons who had crossed the border outside official procedures and for the return back to the State border of persons found at border crossing points where border traffic has been suspended.⁸ The decree did not provide exceptions for persons seeking international protection, thereby significantly limiting the ability of foreigners entering Polish territory in an irregular manner from applying for international protection.

22. On 14 October 2021, the Sejm passed a bill (the so-called “expulsion law”) amending the Act on foreigners and the Act on granting protection to foreigners, which entered into force on 26 October 2021. Changes made in the Act on foreigners empowered the commander of the Polish Border Guard to order the immediate detention and removal of any persons who have not crossed the border at an official border crossing. Although such removal orders may be appealed to the commander of the Border Guard, such appeals do not have a suspensive effect; as a result, orders are immediately enforceable and come with a ban on re-entry into Poland and the entire Schengen area for a period of between six months and three years, regardless of protection needs.

23. Amendments introduced to the Act on granting protection to foreigners gave the authorities the discretion to disregard applications for international protection made by foreigners who were stopped immediately after having crossed the border outside of an official border crossing, unless they arrived directly from a territory where their lives or freedoms were at risk of persecution or serious harm, gave credible reasons for crossing the border irregularly and claimed asylum immediately upon crossing the border.

Migration management system

24. The Polish Border Guard, as established under the Act on the Border Guard of 12 October 1990, is a uniformed and armed formation charged with protecting the borders of the State, both on land and at sea, organizing border traffic control and preventing and combating irregular migration. It is a law enforcement and a state authority with the same powers as the police. Border guards operate throughout the whole country, not only near the border line.

⁸ Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (10 September 2021), Opinion-No. MIG-POL/428/2021 [JB]: Urgent opinion on draft amendments to the Aliens Act and the Act on granting protection to aliens on the territory of the Republic of Poland and Ministerial regulation on temporary suspension of border traffic at certain border crossings, para. 32, available at https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/498252_0.pdf.

25. Border guards are responsible for receiving asylum applications in Poland. Officials are responsible for filling out application forms for international protection based on the information given by the applicants. After accepting and processing such applications, the officials transmit them to the Office for Foreigners, which is in charge of assessing applications and international protection needs.

26. The Polish Border Guard is also the main institution responsible for overall aspects of all guarded centres for foreigners, namely immigration detention facilities, including their general management, administration and day-to-day operations. Whether to place an individual in open or guarded facilities during an asylum procedure is largely at the discretion of the Border Guard, although the Office for Foreigners has the power to release individuals from closed to open facilities. Judicial authorities issue decisions on the placement of foreign nationals in a guarded centre for foreigners at the request of the commanding officer of a Border Guard post or unit. The commanding officers and the courts are responsible for issuing decisions on the use of alternative measures to detention. Article 406 (1) of the Act on foreigners sets out the criteria under which the Border Guard shall issue a decision on releasing a foreigner from a guarded centre.

27. The Office for Foreigners is the competent institution for handling administrative matters related to the entry, transit, stay, residence and exit of foreigners in Poland. It also handles administrative decisions involving international protection in Poland, upon receiving asylum applications from the Polish Border Guard, and is responsible for providing social assistance and medical care to those seeking protection. The Office is responsible for appellate procedures in cases involving the legalization of the residence of foreign nationals in Poland and expulsion orders. Although the placement of asylum-seekers in general is ordered by the Court following the request of the Border Guard, the Head of the Office, based on an assessment of the case, has the competence to release asylum-seekers from closed detention facilities.

28. The Polish Border Guard and the Office of Foreigners report to the Polish Ministry of the Interior and Administration, which is responsible for the interior security of the country and law enforcement forces and is in charge of issuing Polish identity documents, including national passports. The Ministry also has the function of regulation migration issues, managing the integration and registration of migrants and combating irregular migration.

National human rights institutions

29. The Commissioner for Human Rights is a constitutional institution appointed to oversee the protection and observance of human and civil rights in Poland. The Commissioner's powers and competences are established under the Constitution, as well as in the Act on the Commissioner for Human Rights of 15 July 1987.

30. The office of the Commissioner also acts as the national human rights institution, the national mechanism for the prevention of torture (as visiting body for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), the independent equality body (referred to in the European Union directives on anti-discrimination) and the independent body monitoring the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Commissioner's performance is independent from other State authorities; the Commissioner is accountable only to the Sejm.

IV. Admission, reception and housing of refugees fleeing Ukraine

31. As at 23 February 2023, over 9.4 million refugees fleeing the war in Ukraine have crossed the Ukrainian-Polish border to Poland seeking protection. The majority of refugees are women and children. Approximately 1.3 million are staying in Poland, and over 1.43 million Ukrainian citizens have applied for a “PESEL” number, an identification number for people residing in Poland that is required to access rights provided under the order on temporary protection. Under the Act on assistance for Ukrainian nationals in connection with the ongoing invasion of Ukraine, Ukrainian nationals and their spouses fleeing the war may legally stay in Poland for 18 months, until 24 August 2023. They are granted full access to the Polish labour market and health-care system; Ukrainian children are granted full access to school, on the same basis as Polish nationals. The Act has established a governmental Relief Fund for Ukrainian War Refugees, with nearly 10 billion Polish zlotys (Zł) (approximately €2 billion) earmarked funds to provide assistance to Ukrainian citizens. Ukrainian refugees are entitled to a one-off cash assistance of Zł300 (approximately €63) per person, intended to cover expenses for food, clothing, footwear, personal hygiene products and housing fees. As at 20 February 2023, 222,685 individuals have benefited from this allowance. Ukrainians are also entitled to other social support and benefits, including free psychological care and services, monetary and non-monetary benefits from social assistance system, as well as food and a periodic allowance. Ukrainian citizens also receive support for families and children, including a monthly allowance for children (the “500+ benefit”, a monthly allowance of Zł1500, approximately €105 per child) and access to funding to reduce the fees for institutional childcare and other family care programmes run by the Government. The provisions of this special law on assistance for Ukrainian nationals do not apply to third country nationals who also fled Ukraine. Instead, amendments were introduced to the Act on providing foreigners protection on the territory of Poland, transposing goals set out in the temporary protection directive of the European Union. Although refugees fleeing the same war are all generally admitted in Poland, the applicable legal framework and the consequent entitlements are not the same, depending on their nationality and migration status in Ukraine. Affected individuals include holders of permanent residence permits and particularly those in irregular situations, such as undocumented migrants and those waiting for a final decision on their applications for international protection in Ukraine.

32. In the weeks before the outbreak of the war, Poland prepared to receive and host refugees from Ukraine. However, the unprecedented number of refugees approaching the Polish border within a very short period of time exceeded expectations, posing significant challenges to the Border Guard and local authorities of Podkarpackie and Lubelskie Provinces, the two provinces that share a border with Ukraine. Polish border entry capacity was maximized and procedures were simplified to facilitate the speedy entry of refugees. Authorities at the provincial level, in close cooperation with officials of the Border Guard, the fire department, the police and the national railway service mobilized necessary resources to receive refugees, provide initial support and facilitate their onward journey to other parts of Poland or neighbouring countries.

33. Reception centres were established to address the medical and humanitarian needs of refugees; a first-point contact network was also set up to provide information on transportation and accommodation; 101 buses belonging to the State fire service and the police were dispatched to transport Ukrainian citizens fleeing the war; and approximately 2,000 private buses were placed at the disposal of the commander of the State fire service. Free rail transport was provided to refugees to travel to other regions in Poland or to neighbouring countries. From

24 February to 30 June 2022, 2,350,000 Ukrainian citizens benefitted from free travel on the intercity trains run by the Polish State railway. Since the outbreak of the war in Ukraine until July 2022, the Polish Government has spent over €670 million on the reception facilities established at the border to provide basic aid, meals and transportation for refugees. Individuals, humanitarian actors and international organizations have also been actively involved in providing humanitarian, medical and other assistance to refugees arriving through the Polish-Ukrainian border. Donations of food and non-food items, medical and hygiene products are delivered to the reception points. The International Organization of Migration set up a tent after the border crossing point to provide case management support to refugees, especially third-country nationals who need assistance, including legal counselling and accommodation referrals.

Housing

34. While many of the approximately 5.5 million refugees who crossed the border between February and August 2022 moved on to other countries in Europe, approximately 2 million remained in Poland, with the majority being hosted as guests by individual citizens, including the Ukrainian community in Poland, at their private homes. Most of these hosts have applied for financial subsidies provided by the Government, although for various reasons, including the time limitation of the granting of subsidies, many are covering the expenses by themselves. Other Polish citizens, often groups of friends, have taken the initiative to convert houses, shopping centres or public buildings to shelters for refugees. These private shelters provide free housing solutions for the most vulnerable refugees, including those who have just arrived and are still figuring out their next steps; those who await settlement in foreign countries; big families, including Roma families, that are challenging to accommodate at private houses; and people with limited financial capacity and/or social connections.

35. At the provincial level, Governors have set up temporary collective accommodation points, providing food, medical and psychological care and information to those in need of catering and shelter. As at 15 February 2023, 495,434 individuals have benefited from such accommodations. At the national level, a cash benefit of Zł40 (approximately €8.5) per day per assisted Ukrainian citizen is provided by the Polish Government to any entity, especially individuals running a household, at its own expense, providing accommodation and meals to a citizen of Ukraine for a period not exceeding 120 days. As at 31 January 2023, over 1.6 million Ukrainian citizens have been covered. Since 1 July 2022, the government subsidy has been limited to new arrivals for 120 days, and to existing beneficiaries with vulnerabilities. In the meantime, many individual hosts have been sacrificing space in their own homes for months. Following new amendments to the Act on assistance to Ukrainian citizens of 12 March 2022, which were introduced in January 2023, Ukrainian refugees, with some exceptions, will be obliged to pay for accommodation in collective shelters after the initial 120-day period.

36. It is necessary to assess the sustainability of the current housing model, particularly regarding the financial and social pressure on individual hosts. Social tensions are increasing amidst a rise in rental market prices, increasing inflation and perceived hindered access to social services and health care for Polish nationals. It still remains challenging for the most vulnerable to find proper shelter, including those with physical or mental disabilities, older persons, single mothers with children, persons belonging to ethnic minority groups, as well as Roma, and refugees of certain nationalities, such as Russians and Belarusians, owing to the role of their countries of origin in the war. Without any concrete plan or alternatives, some refugees stay for several months at reception centres designed as transit places for short stays of two days.

Health care

37. The Polish health-care system has made tremendous efforts to address, accommodate and improve the physical and psychological conditions of refugees, including the most vulnerable. Ukrainian citizens are entitled to medical care, including health-care services. It is worth mentioning that Polish authorities have coordinated free medical treatment for Ukrainian refugees not only in Poland but also for Ukrainian patients relocating to other countries members of the European Union/European Economic Area for the purpose of the continuation of medical treatment.

38. However, the process of receiving and providing health care to the refugee population has revealed issues with some pre-existing features of the Polish system. Specifically, the Special Rapporteur expressed his concern about the very restricted access to legal abortion for refugee victims of rape in the current context of an ongoing armed conflict in Ukraine, making it virtually non-existent in practice and has exchanged views with relevant authorities and members of the Parliament in this regard.

39. Under the Act on family planning, human embryo protection and conditions of permissibility of abortion of 1993, abortion is illegal in Poland with the exception of two circumstances: when the pregnancy endangers the life or health of the woman; and when the pregnancy results from a crime, such as rape. In addition to this restrictive legal framework, the Special Rapporteur was also concerned that practical and other obstacles prevent refugee women from accessing safe and legal abortion. These obstacles include the stigma associated with abortion, conscience-based refusal by doctors, ineffective procedures and difficulties in obtaining formal authorization from prosecutors, which is a requirement to access legal abortion procedures under the second exception. Understanding that the abortion law is applicable to all women in Poland, in the current context of the armed conflict in Ukraine, refugee women, particularly refugee victims of rape, may be particularly affected by such limitations in law and in practice.

Access to the labour market

40. With an increasing number of Ukrainians joining the labour market, more and more refugees are becoming financially independent and able to cover housing and other expenses on their own. According to official statistics, as at August 2022, approximately 75 per cent of adult Ukrainian citizens residing in Poland have taken up legal gainful employment.

41. To facilitate the effective integration of Ukrainian refugees into the Polish labour market, the Government recognizes university diplomas obtained in Ukraine as equivalent to corresponding Polish diplomas. Several professions, including drivers and seafarers, have also benefitted from facilitated procedures to allow them to work in Poland; and the Ministry of Health, under a simplified system, has authorized health professionals who hold specialist diplomas issued outside the European Union to work in a number of health professions in Poland. To enable teachers from Ukraine to work in Polish schools as teaching assistants, intensive preparatory courses in the Polish language are provided by a designated national teacher training institute. Other services, programmes and training opportunities are made available to enable the best possible matching of skills and professional qualifications of Ukrainian candidates with job offers from employers and to support Ukrainian entrepreneurs in setting up their own businesses.

42. Despite efforts made by authorities to facilitate the economic participation of mothers of children below school age through the creation of more childcare places, challenges remain. While the overall capacity of institutional childcare has increased, it has not effectively addressed the needs of these mothers, who are also challenged by the language barrier and lack of skills.

Education

43. School-age Ukrainian children can either continue to pursue their Ukrainian schooling online or attend public Polish schools. The delegation learned that over 200,000 Ukrainian school-age children attended Polish schools in the second semester of the school year 2021–2022. At the time of the visit of the Special Rapporteur, in July 2022, many students and parents had not made up their mind whether to enrol in Polish schools for the school year 2022–2023 owing to uncertainties relating to the war. Many Ukrainian families still hoped to return home soon. Concerns were raised over a potential sudden increase in newly registered students and lack of capacity in the education system to make adjustments owing to that possibility. The Special Rapporteur was informed, however, that the Ministry of Education was ready to integrate 400,000 Ukrainian students into the Polish education system for the school year of 2022–2023. It remains challenging to ensure meaningful integration of Ukrainian children into Polish schools because of a number of factors, including the limited availability of adaptation classes and the overstretched capabilities of schools and teachers.

44. During school holidays, summer camps and other activities have been organized for Ukrainian children in order to familiarize them with the communities they live in and to facilitate integration. For instance, in Tomaszów Lubelski, the “Krokus” community centre, in cooperation with the city hall, has organized therapeutic workshops for Ukrainian children.

Vulnerable populations

45. In March 2022, the Ministry of Justice and the Ministry of Family and Social Policy, in cooperation with headquarters of the Polish Border Guard, developed a procedure for dealing with unaccompanied minors crossing the border. Under this procedure, each unaccompanied Ukrainian child is registered in the national system and assigned a temporary guardian. In the event that it is not possible to appoint a temporary guardian, the child is supported within the Polish foster care system. However, it remains unclear whether the safeguards available under Polish national law apply to unaccompanied or separated Ukrainian children.

46. Ukrainian refugees with disabilities receive support through a three-module programme under the State Fund for the Rehabilitation of the Disabled aimed at securing their rehabilitation and residence needs, in particular housing, food, social needs, social integration, specialized therapeutic and psychotherapeutic counselling and preparation for entering the labour market. Over 1,460 persons with disabilities and their caregivers have benefited from transportation and accommodation support. Additional benefits for Ukrainian refugees with disabilities are also available under the family benefits scheme. Information received indicated that proving disability remains a major challenge.

47. Support and protection of victims of trafficking are provided by the national intervention and consultation centre for victims of human trafficking. The main services of the centre include preventive telephone counselling, provision of shelter and basic living needs, crisis intervention and reintegration assistance. In response to the situation in Ukraine, relevant ministries have also launched information campaigns, developed relevant procedures, organized training sessions and issued guidance notes on the identification and protection of victims of human trafficking.

48. More than 10,000 Ukrainian refugees who have become victims of crime have received assistance. As at 24 August 2022, the crime victims helpline had handled 119,134 calls about cases war-related crimes that occurred on Ukrainian territory.

49. Other groups with vulnerabilities, such as Ukrainian single mothers with several children and ethnic minority groups, including Roma families, are entitled to the support for families and

children provided by the Government. Older persons and individuals with limited social and financial resources are also among the most vulnerable. As mentioned above, these groups benefit greatly from support and assistance provided by private reception centres and shelters as well as by international humanitarian actors. Owing to the uncertainty created by the ongoing war in Ukraine and the lack of options to establish a new life on their own, most of these groups of vulnerable people may be obliged to continue to rely on humanitarian assistance.

50. Because of the two-fold approach to refugees in the application of legislation and policies, and the fact that the majority of government programmes in response to the war in Ukraine are designed to assist Ukrainian refugees, third-country nationals, especially those who were already in irregular situations in Ukraine, cannot benefit from the wide range of support and financial aid designated for Ukrainians. Third-country nationals in need of assistance often face discrimination in accessing services and benefits and have to rely on assistance provided by private or international humanitarian actors. Many with multifaceted vulnerability face tremendous barriers to recovery and integration.

V. Border management at the shared border between Poland and Belarus

A. Situation at the Polish-Belarusian border

51. Cooperation between Poland and Belarus in managing their common border changed drastically after the presidential elections in August 2020 in Belarus and the violent repression of peaceful protests in the post-election period by Belarusian authorities and the overall deterioration of human rights, democracy and the rule of law in the country. Following these events, the European Union ceased funding and suspended and/or terminated a range of projects with Belarus, including in the area of cross-border cooperation and international technical assistance. Since October 2020, the European Union has imposed seven packages of sanctions in connection with the situation in Belarus.⁹ As a result, border management relations between Poland and Belarus have deteriorated significantly since 2020, with tensions at the shared border escalating after August 2021.

52. In the summer of 2021, there was a significant increase of visitors with Belarusian tourist visas arriving in Minsk from countries of the Middle East, mainly families with children. Most were from Iraq and the Syrian Arab Republic, and many came in groups under “group visas” issued by Belarus.¹⁰

53. Tensions at the Polish-Belarusian border initially arose in August 2021, when a group of 32 Afghani migrants (4 women, 27 men and 1 girl) reached the normally restricted border area between Poland and Belarus near the town of Usnarz Gorny, requesting international protection from the Polish side. Their requests for protection were ignored and they were not allowed to enter Polish territory, nor were they allowed to return to Belarus. The group remained stranded at the border area for weeks, between two lines of armed soldiers and border guards, with limited access to food, clean water, adequate shelter and sanitation facilities. It was at that point in time that the Special Rapporteur on the human rights of migrants started following the situation of migrants at the border between Poland and Belarus.¹¹

⁹ European Union Sanctions Map, available at <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

¹⁰ See A/HRC/53/26/Add.2.

¹¹ See UA POL/2021, AL BLR 7/2021 and AL POL 3/2022. These and all subsequent communications are available from <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

54. In early November 2021, the situation at the border escalated when approximately 2,500 migrants marched along the highway to the border area in the Grodno region of Belarus. It was believed that the migrants intended to cross to the Polish side and apply for asylum in the European Union, specifically in Germany. Individuals with protection needs were identified within the group, including children aged from 2 months to 13 years, pregnant women, persons with disabilities and older persons. Since that time, migrants, including families with children, have regularly attempted to enter Poland by crossing its border with Belarus.

55. Restrictions were first imposed along the border area on 2 September 2021, under the declaration of a state of emergency by the President of Poland. The state of emergency, which was motivated by possible threats to security and public order, introduced an “entry ban” zone along areas within three kilometres of the border with Belarus, covering 183 localities in Podlaskie and Lubelskie Provinces.

56. Initially valid for 30 days, the state of emergency was extended on 30 September 2021 until 2 December 2021. Amendments were introduced to this legislation on 30 November 2021, shortly before the expiration of the state of emergency, providing for a “permanent state of exemption”, which further prohibited non-residents from entering the same 183 localities. New provisions authorized the Minister of the Interior and Administration to impose restrictions on freedom of movement similar to those imposed by the state of emergency in areas located within 15 kilometres of the border with Belarus, until 1 March 2022.

57. From 2 March 2022, Poland extended the law limiting access to the same areas adjacent to the Polish-Belarusian border until 30 June 2022.¹² Starting in early December 2021, media outlets were given access to the exclusion zone after obtaining prior accreditation from local commanders of the Border Guard, but this access remained strictly regulated and journalists were closely accompanied and transported in official vehicles of the Border Guard along pre-determined routes.¹³ While the state of emergency was lifted on 30 June 2022, a prohibition to access a 200-meter-wide strip along 200 kilometres of the border remained, reportedly because of the ongoing construction and electrification of a steel border barrier.

58. Poland started the construction of a physical barrier through the protected forest along the Polish-Belarusian border on 25 January 2022, to “protect the national border and help counter irregular migration”. The President signed the law for its construction in August 2021. The barrier, which is made of steel and topped with razor wire, 5.5 metres high and 186 kilometres long and built on the land sections of the State border from the northern bank of the Bug river to the Polish-Belarusian-Lithuanian triangle, excluding watercourses.

B. Continuing arrival of migrants through Belarus

59. Following the suspension of visas by the Belarusian authorities for targeted nationalities in November 2021 and the closure of the Bruzgi logistics centre on the Belarusian side of the border in March 2022, the situation at the border seems to have calmed down to some extent. However, as confirmed by several sources, a number of migrants remain stranded in the forest and subject to “pushbacks” from both sides. Reports indicate that foreigners continue to

¹² Reply from Poland to AL POL 3/2022 (received on 27 May 2022).

¹³ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Third-party intervention under article 36, para. 3, of the European Convention on Human Rights, in the case of *R.A. and others v. Poland*, Application No. 42120/21, Strasbourg, 27 January 2022, available at <https://rm.coe.int/third-partyintervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a5527a>.

arrive in Belarus, although it is difficult to assess how many remain in the country. Unlike the movements in 2021, there is a newly established migration route through the Russian Federation and Belarus towards Poland, perceived by migrants as a safer way into Europe than through the Mediterranean Sea. This route, however, also attracts smugglers.

60. Attempts to cross the border continue to be detected on a daily basis by governmental authorities and civil society actors who provide humanitarian help to migrants in both countries. Similar to the situation in 2021, the presence of families and children among newly arriving migrants increased again over the summer of 2022 after a temporary decrease during the winter. Most attempts to cross the border reportedly take place at night, including attempts to cross the Polish border barrier using tunnels, ladders and ropes, as well as attempts to cross the swamps, which pose a greater risk to the migrants' lives. In addition, as of November 2022, more than a year after the unfolding of the humanitarian situation at the border, there were still reports of persons being stranded in the forest for up to 12 days without access to clean water.

VI. Human rights impact on migrants and refugees

A. Pushbacks

61. As mentioned above, in October 2021, Poland introduced legislative changes to relevant laws on migration and international protection. The amended provisions enable the Polish Border Guard to immediately return to the borderline migrants who are apprehended while attempting to cross into Poland outside official crossing points. The legislation does not differentiate between children and adults.

62. In practice, migrants who are detected while crossing the border outside official points are taken to Polish Border Guard posts. If applicable, border guards issue a return order under the provisions of the Act on foreigners and the decision is immediately executable. Information received indicates that migrants do not have access to legal aid during this process. For those migrants that require medical attention, assistance is provided at the foreigners' registration centre. Most migrants are provided with a "survival package", containing food, water and a thermic blanket before being pushed back to the Belarusian side of the border. Border guards reported that these returns are conducted at the most convenient time, calculated in order to avoid detection by Belarusian border guards, regardless of the time of day or weather conditions. Sometimes returns are conducted during the night.

63. Medical and humanitarian assistance coordinated by local emergency services and civil society organizations is provided to migrants in need prior to their expulsion. In some instances, border guards have been involved in the arrangement and delivery of humanitarian assistance to migrants in need and in search and rescue operations. However, the Special Rapporteur notes with concern that the ultimate goal of the Polish Border Guard seemed to be to push migrants back to the other side of the border once they have regained some physical strength.

64. According to official data collected by Polish governmental authorities, 43,881 persons crossed the Polish-Belarusian border between 2021 and July 2022, mainly concentrated on the section controlled by the Podlaski regional unit of the Border Guard. Of that number, 41,181 persons were "redirected" back to the border line. Border guards are obliged to draw up a report on a person who has been arrested for irregular border crossing and to issue an order to remove that person from Poland. However, if that same individual is apprehended again by the Polish Border Guard, the immediate return takes place under the provisions of

the regulation on temporary suspension on border crossings, amended in August 2021, which does not require that a legal procedure or a return order be initiated against the migrant for his/her removal from the territory. While many migrants have been pushed back and forth across the border multiple times, only the first removal is recorded and conducted under official procedures. Therefore, it is challenging to obtain accurate data on the full scope of pushback practices in Poland, considering that some migrants may be stranded in the forest for several weeks and been subject to several pushbacks from both sides.

65. The Special Rapporteur is particularly concerned about allegations of the use of violence by the border guards of both Poland and Belarus in the course of pushing migrants back and forth. Reported allegations indicate the use of water cannon, the destruction of phones and other electric devices, the use of attack dogs and of pushing, threatening with weapons and intimidation. Although denied by both States, the delegation gathered testimonies and evidence inside and outside the countries and witnessed the results of such violence perpetrated against migrants, including physical injuries and mental health consequences, such as stress and trauma. On both sides of the border, fear of being subjected to further acts of violence or other repercussions, such as pushbacks or detention, has prevented affected migrants from seeking medical and non-medical assistance to address their needs. Migrants of African descent seem to be among the most affected, as well as those who are perceived to be Muslim.

66. The installation of the metal fence along the border on the Polish side has reportedly reduced the interaction between migrants and border guards on both sides, although instances of violence committed by border authorities from both countries continued to be reported between August and October 2022. In addition, attempts to cross the wall have led to accidents, causing physical injuries that in some instances required hospitalization.

67. The Special Rapporteur notes with regret that despite the evidence gathered, both sides denied allegations of abusive and violent tactics by their own border guards. As a result, there has been a lack of internal investigation and the creation of a culture of impunity, which has contributed to the recurrence of violence.

68. As mentioned above, Polish border guards are responsible for receiving asylum applications. The Special Rapporteur learned that, in the presence of staff of the national Commissioner for Human Rights, border guards accepted all asylum applications. However, he has also received information indicating that requests to apply for asylum by migrants apprehended at the border were repeatedly ignored by Polish border guards.

Loss of life and migrants stranded at the border

69. A number of migrants have lost their lives on both sides of the border since 2021. At the time of the visit of the Special Rapporteur, the Belarusian authorities had documented four such cases and had collected data on registered deaths and affected migrants, while Polish authorities had investigated 10 deaths. The total number of deaths recognized by the authorities of both countries does not correspond to the information gathered by the delegation. According to public sources, at least 19 migrants died in the forest in 2021, at least 13 in 2022 and as many as 195 persons remain missing. Given the difficulty for civil society actors and the media to monitor and document the situation owing to restricted access the border area, the Special Rapporteur is concerned that these figures could be higher.

70. As a result of practices adopted by both States, hundreds of migrants, including families and children, remain stranded at the border, unable to access the territory of Poland and at the

same time prevented from re-entering Belarus. They have been forced to stay in the forests, sometimes hidden, for several weeks in some instances, where they have been exposed to extreme cold and heavy snowfall during the winter, without access to food, shelter, clean water, warm clothes, sanitation facilities, health care services or any other form of assistance. Many have suffered hypothermia, risked serious illness and injury. The situation continues to raise grave concerns, as three more persons were reported dead at the border in January 2023.

Independent monitoring

71. Volunteers and activists have been barred from accessing the border between Poland and Belarus, and some have even faced prosecution for providing humanitarian assistance to migrants in distress at the border. On the Polish side, restricted access to the border area imposed since September 2021 have severely hindered access by representatives of civil society organizations and the media as well as humanitarian actors. It was not possible for any independent mechanisms to conduct monitoring activities on the situation at the border. Furthermore, human rights defenders, civil society actors and local residents providing help to migrants at the Polish-Belarusian border have also been the target of harassment and intimidation by law enforcement officials, including in areas outside restricted areas.

B. Deprivation of liberty of migrants, including asylum-seekers

72. Polish domestic law allows for the detention of migrants and asylum-seekers in guarded centres for foreigners, which are closed immigration detention facilities under the control of the Border Guard. According to article 403 (1) of the Act on foreigners, a foreigner, for the purpose of the return procedure, may be placed in a guarded centre for a period no longer than three months. The period of detention may be extended but according to article 403 (3), it may not exceed six months. Only in exceptional situations, when a foreigner does not cooperate in the identification process, may detention be prolonged for a specified period of time, but no longer than 12 months. Moreover, pursuant to articles 89 (1) and (5) of the Act on granting protection, a foreigner under the asylum procedure may be placed in a guarded centre for a period of up to 60 days, which may be prolonged but may not exceed six months. However, since, in practice, different procedures may overlap, the period of detention could potentially extend up to 18 months.

73. The provisions of the Act on foreigners and the Act on granting protection to foreigners introduced the possibility of applying alternative measures to the detention of foreigners.¹⁴ Such a decision may be adopted at the stage of assessing a foreigner's situation by a border guard, as well as at a later stage, when the court examines the application submitted by the border guard for placing a foreigner in a guarded centre. Both acts allow families with children to be placed in guarded centres. Unaccompanied children under return procedures can also be detained if over age 15 and meeting certain conditions.

74. Border guards, based on information received from initial contact, assess whether to place individuals intercepted at the border in a guarded facility and submit application forms to the court for its consideration. Courts seem to accept these requests as a standard practice. However, questions as to the independence of the decisions of the courts arise since, pursuant to these applications, migrants and asylum-seekers are routinely ordered to be placed in guarded facilities. While placing asylum-seekers in guarded facilities seems to be the general practice,

¹⁴ AL POL 3/2022.

border guards have applied alternatives to detention in exceptional circumstances, for instance, when migrants present physical or mental impediments or disabilities. In such cases, border guards may refer migrants to shelters run by the Dialogue Foundation, a local non-governmental organization, where migrants are housed and attended to by civil society actors. The cost of the accommodation of migrants is covered by the Border Guard. These cases, however, remained exceptional, as border guards consider the risk of migrants fleeing from these shelters is elevated and therefore have little incentive to use them. It is worth mentioning that between the beginning of 2021 and 1 July 2022, the Head of the Office for Foreigners released 502 migrants from guarded detention centres.

75. The Special Rapporteur acknowledges efforts made by Polish Border Guard in improving the conditions of stay in closed facilities of Lesznowola, Biala Podlaska and Białystok. Multiple teams are deployed to provide information on relevant procedures, social activities, educational programmes and medical and psychological support to detainees at the closed facilities. However, in some instances, the lack, inter alia, of access to independent legal counselling, insufficient mental health care, limited outdoor time and lack of efficient communication tools remain issues of concern.

76. In practice, migrants, including children and pregnant women, spend several months in closed detention facilities. The majority of those detained are third-country nationals who were apprehended crossing the Polish-Belarusian border. Individuals held in these centres do not have access to accurate information regarding the state of the proceedings which they are subjected to, such as return and asylum procedures. As observed by the delegation, most migrants did not know for how long they would remain in detention. The uncertainty caused great amount of distress and anxiety and exacerbated the deterioration of their psychological health.

77. Despite the possibility provided under Polish law allowing border guards to apply alternatives to detention, and the fact that the Office for Foreigners has the power to release asylum applicants from detention, and is doing so in several cases, the Special Rapporteur witnessed many migrants in the most vulnerable situations who remained detained in closed facilities, including families with children, pregnant woman and persons with mental health conditions. There were at least five babies at the closed facility the delegation visited. Some of the babies were born in Belarus and received their first vaccine there. The Special Rapporteur recognized their photos during his visit to the crisis room in Grodno where their mothers received care from the Belarusian Red Cross. Moreover, although the delegation did not visit them, according to the Polish authorities unaccompanied children were detained in closed detention facilities. The Special Rapporteur also noted with concern that new immigration detention facilities were being built in Poland, including new facilities for the detention of families and children that he observed when visiting the guarded centre for foreigners of Lesznowola.

78. Alternatives exist in Poland. There are open facilities run by the Office for Foreigners. In such centres, children can benefit from the public education system and attend school outside the facilities, with the support of local government and under the supervision of the Ministry of Education. The Special Rapporteur also learned that the Polish Border Guard cooperates with charity groups to provide alternative accommodation for persons with disabilities or other illness that require intensive care.

VII. Conclusions and recommendations

79. The situation of migrants at the Polish-Belarusian border reflects the ongoing geopolitical crisis in the region. The Special Rapporteur firmly condemns the use of migrants as a political tool, which is a violation of their human rights. Migrants should not be used or sacrificed.

80. Pushback practices at the border have cost migrants' lives. Continued reports of migrants stranded at the Polish-Belarusian border, especially new arrivals, confirm that harsh border governance measures and the construction of the physical fence have not deterred irregular border crossing attempts but have heightened the risks to migrants and increased their suffering. Serious concerns remain over the physical and mental integrity of all migrants stranded at the Polish-Belarusian border, particularly in view of incoming arrivals and the increasingly harsh circumstances after the installation of the fence, including during winter weather. These conditions may also amount to cruel, inhuman or degrading treatment and may result in violations of the rights to life and security of person.

81. The Special Rapporteur calls upon Poland, Belarus and the European Union to conduct constructive dialogue, most importantly to prevent further loss of life and to ensure that the protection of the human rights of migrants is placed at the centre of any solution adopted to address this situation, and recommends that:

- (a) Poland and Belarus take all reasonable precautionary steps to protect life and to prevent excessive use of force and conditions amounting to cruel, inhuman and degrading treatment and cooperate to save lives and prevent migrant deaths and injuries, in accordance with international law;
- (b) Since each death requires a prompt, independent, transparent and thorough investigation, the authorities of Poland and Belarus must cooperate with such processes, conduct prompt, thorough and transparent investigations into each migrant death and each allegation of violence committed by border guards on both sides at the Polish-Belarusian border and take proactive steps to remove suspected perpetrators from duty and prosecute them, when appropriate;
- (c) Relevant United Nations entities provide human rights training to border guards and other law enforcement officials, as well as to judges and legal aid providers in both Poland and Belarus;
- (d) Poland and Belarus ensure access to justice and remedies for migrants who have suffered human rights violations or abuses as a result of border governance measures, including by establishing accessible and adequate complaint and reparation procedures and by refraining from raising territorial or other restrictions that effectively prevent applicants from accessing justice;
- (e) Poland and Belarus grant full access to the border area to civil society organizations and independent monitoring mechanisms; it is important to ensure that a strong and independent role is played by local civil society in both countries, as well as to allow international organizations to conduct in situ monitoring: as emphasized by the Special Rapporteur, States must not impose any penalty or restriction on life-saving humanitarian assistance provided by civil society organizations.

82. The Special Rapporteur is deeply concerned about the legislative framework adopted by Poland allowing the practice of pushbacks, in violation of international human rights and refugee law. He recalls that, in the absence of an individualized assessment of each migrant concerned and other procedural safeguards, pushback practices always result in human rights violations incompatible with the prohibition of collective expulsion and refoulement. Domestic legislation, including legislation aimed at legalizing pushbacks, does not absolve States of their obligations under international law.

83. In particular, the Special Rapporteur is also concerned that the new legislation adopted by Poland allows authorities to disregard applications for asylum if the applicant has been stopped immediately after having crossed the border outside an official border crossing. Under international human rights law, everyone has the right to seek asylum and the denial of access to territory without safeguards cannot be justified on the grounds of any exceptional operational challenge, such as the size of migratory movements.

84. The Special Rapporteur urges Poland to review its legislation and to put an end to pushback practices, to respect fully the prohibition of collective expulsion, to uphold the principle of non-refoulement and to ensure access to asylum procedures and individual assessment of the protection needs of migrants, without discrimination, regardless of their status and country of origin.

85. Regarding the deprivation of liberty of migrants in Poland, migrants and asylum-seekers continue to be routinely placed in closed detention facilities, including migrants belonging to the most vulnerable groups, such as children, pregnant women, and persons with mental health conditions. The Special Rapporteur observed the detrimental impact that the prolonged detention and lack of information about their situation had on the mental health of those detained. Detention for immigration-related purposes should be a measure of last resort, only permissible for adults for the shortest period of time and when no less restrictive measure is available. Children and their families, on the other hand, should never be detained: the detention of any child for reasons related to their, their parents' or their legal guardians' immigration status never responds to the best interests of the child and always constitutes a violation of the rights of the child. With the above concerns in mind, the Special Rapporteur:

- (a) Urges the immediate release from detention of all unaccompanied children, children with their families, pregnant women and persons with mental health conditions to adequate care and reception facilities which are open and non-custodial;
- (b) Encourages relevant authorities to expand the use of alternatives to detention of migrants; projects to build new closed facilities for the detention of migrants should be halted immediately, particularly those facilities planned for the detention of families and children, instead, Poland should redirect those resources to invest in alternative reception and care centres for children, including family inclusive centres;
- (c) Urges the Polish Border Guard, currently responsible for almost all aspects of the operation of closed detention facilities for migrants, to consider mitigating some of its activities and to engage with specialized and independent local and international organizations that have rich experience and expertise in providing legal and social assistance to migrants.

86. In relation to the situation at the border with Ukraine, the Special Rapporteur praises the efforts and timely action of the Government of Poland and Polish society in admitting, assisting and integrating Ukrainian refugees since the outbreak of the war. Tribute should be paid to Polish citizens for opening their doors to and sharing their resources and space with their guests. Because of the kindness, generosity and solidarity of ordinary Polish people with Ukrainian refugees, there is no refugee camp in the country.

87. Despite the strong commitment demonstrated by the Polish Government to provide shelter to all Ukrainian refugees, the Special Rapporteur is concerned about the sustainability of the current housing model, which is heavily dependent on the generosity of individuals and private donors. It remains challenging for the most vulnerable to find proper shelter, including those with physical or mental disabilities, older persons, single mothers with multiple children, persons belonging to ethnic minority groups and third-country nationals.

88. While Ukrainian refugees are generally well-supported, the realities for migrants, asylum-seekers and refugees from other countries of origin appears to be very different as the applicable legal framework and the consequent entitlements are not the same. Third-country nationals in need of assistance, who cannot benefit from the wide range of support and financial aids designated for Ukrainians, face discrimination and heightened difficulties in obtaining residence permits and proper shelter and must rely on assistance provided by private or international humanitarian actors. In this regard, the Special Rapporteur recommends that:

- (a) The Polish Government conducts a comprehensive assessment of the housing needs of all refugees, taking into consideration the potentially high number of new arrivals as a result of developments related to the war in Ukraine, weather conditions and other factors;
 - (b) Realistic plans be made to ensure the concrete delivery of the clear and strong commitment made by the Polish authorities “not to leave any Ukrainian without a roof over their heads”;
 - (c) Assistance needed from the international community, especially the European Union be identified; in this regard, the Special Rapporteur also calls on relevant actors to provide all necessary assistance and support;
 - (d) Schooling capacity be taken into consideration when making accommodation plans so as to avoid pressure on the education system in big cities;
 - (e) Obstacles faced by refugee women to legal abortion be addressed;
 - (f) Measures be adopted to ensure protection and assistance of third-country nationals seeking asylum in Poland and any discriminatory practices be discouraged.
-



Kolejny, czwarty już tom serii zatytułowanej *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* finalizuje serię poświęconą narastaniu w Polsce niepraworządności w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy i obejmuje lata 2022–2023. W pierwszej części tomu przedstawione są najważniejsze wyroki Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się w szczególności do kwestii niezawisłości sędziowskiej, jako kluczowego elementu praworządności. W części drugiej omówione są orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z lat 2022–2023, dotyczące w szczególności statusu dwóch izb Sądu Najwyższego i tzw. neo-sędziów. Część trzecia tomu dotyczy działań „Trybunału Konstytucyjnego”, ukazując stopień regresu myśli prawniczej, jaki ma miejsce w tej instytucji. W kolejnej części przeprowadzono analizę innych wiodących problemów, w tym mechanizmu finansowego czy rezolucji Parlamentu Europejskiego. Nowością w tym tomie jest próba podsumowania zmian, ukazująca skalę problemów, z jakimi skonfrontowana została sama Unia Europejska. Generalny wniosek jest z jednej strony pozytywny – w odpowiedzi na naruszenia zasady państwa prawnego, w orzecznictwie i praktyce działania Unii skonsolidował i rozwinął się unijny standard praworządności. Z drugiej natomiast strony kryzys praworządności w Polsce w okresie rządów PiS ukazał ograniczoną efektywność procedur unijnych i zachowawczą postawę wielu państw członkowskich UE.